Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН**

**ДОКЛАД**

**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН В 2001 ГОДУ**

ВВЕДЕНИЕ

Доклад подготовлен в соответствии с законом Республики Татарстан от 3 марта 2000 года "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" и направляется Президенту Республики Татарстан, в Государственный Совет Республики Татарстан, Кабинет Министров Республики Татарстан, Конституционный Суд Республики Татарстан, Верховному суду Республики Татарстан, Арбитражный суд Республики Татарстан, Прокурору Республики Татарстан, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Доклад составлен на основе изучения и анализа информации о соблюдении прав человека и гражданина, обобщения итогов рассмотрения коллективных и индивидуальных обращений граждан, сведений, полученных в результате посещения Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата учреждений, государственных организаций. Использованы также материалы, предоставленные государственными органами, неправительственными правозащитными, научными и других организациями, сообщения средств массовой информации.

В докладе учитываются все основные мероприятия, проведенные Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан совместно с другими органами государственной власти Республики Татарстан за 2001 год, включая меры, направленные на совершенствование законодательства Республики Татарстан в области прав и свобод человека и гражданина; подготовку специального доклада по вопросам, связанным с официальным опубликованием законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, касающихся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; постоянное участие Уполномоченного в деятельности Государственного Совета Республики Татарстан и Конституционного Суда Республики Татарстан.

Уполномоченный регулярно направляет свои заключения и предложения по проблемам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в правоприменительной практике в Кабинет Министров Республики Татарстан, правоохранительные органы государственной власти, в министерства и ведомства.

Большое внимание деятельности Уполномоченного уделяет Президент Республики Татарстан. В частности, 16 января 2002 года в Казанском Кремле состоялась встреча Президента Республики Татарстан М.Ш.Шаймиева с Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан, на которой был обсужден комплекс вопросов, связанных с обеспечением и защитой прав и свобод человека и гражданина. Отметив, что институт Уполномоченного по правам человека становится реальным фактором в жизни республики, Президент Республики Татарстан сказал, что поддерживает и далее будет поддерживать деятельность Уполномоченного в деле защиты прав и свобод человека. Президент особо подчеркнул, что стратегия республики в 21 веке должна строиться на дальнейшем углублении демократии, реального обеспечения прав и свобод каждой личности. В заключение Президент высказал пожелание, чтобы вновь созданный институт вносил значительный вклад в дело обеспечения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

В докладе анализируются наиболее существенные нарушения основных прав и свобод человека и гражданина, которые имели место в республике в 2001 году, и основные направления и формы деятельности Уполномоченного. Постоянно возрастающий объем работы Уполномоченного не позволяет ему в своих ежегодных докладах анализировать иные проблемы, возникающие в области прав человека. Это дело не только Уполномоченного, но и многих других органов и ведомств, деятельность которых связана с правами человека. Данным докладом Уполномоченный стремится привлечь внимание как широкой общественности, так и представителей всех ветвей власти к той непростой ситуации, которая на протяжении многих лет складывается в этой области, в целях принятия законодательных, социальных, экономических и иных мер для исправления существующего положения.

Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, учрежденный в соответствии с Конституцией Республики Татарстан в целях усиления гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, содействия их соблюдению и уважению государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, получил в 2001 году дальнейшее развитие.

2001 год стал годом превращения института Уполномоченного в реальный фактор жизни Республики Татарстан. Уполномоченным и его аппаратом осуществлялись меры, направленные на нормализацию ситуации в области прав человека в республике, на обеспечение того, чтобы вновь созданный институт внес подобающий вклад в обеспечение государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Но рано пока говорить о том, что решающий этап уже пройден и институт Уполномоченного по правам человека состоялся. Необходимо постоянное совершенствование деятельности нового органа, поиск новых форм решения поставленных задач.

РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

Право граждан обращаться лично или письменно в государственные органы и органы местного самоуправления является одной из форм непосредственной демократии и в силу своей важности закреплено на законодательном уровне. Значение этого права состоит в возможности граждан оказывать воздействие на органы государственной власти и органы местного самоуправления при решении общественно значимых вопросов. Тем самым обеспечивается обратная связь государства и граждан, возможность для органов государственной власти и управления оперативно реагировать на экономические, социальные и политические потребности граждан.

Вместе с тем обращения граждан являются важным средством осуществления и защиты их прав, свобод и законных интересов.

В настоящее время существует немало средств, направленных на защиту прав граждан. Несмотря на это права граждан продолжают нарушаться, а существующие способы их защиты недостаточно эффективны по причине недолжного отношения соответствующих органов к обращениям граждан.

Не получая разрешения поставленных в обращениях вопросов на местах, граждане вынуждены обращаться в высшие государственные органы республики. Так, в Аппарат Президента Республики Татарстан поступило более 14 тысяч обращений граждан, в Государственный Совет республики - около 5 тысяч, в Кабинет Министров - более 3 тысяч.

По информации Аппарата Президента Республики Татарстан и Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан грубо нарушается порядок работы с обращениями граждан администрациями Приволжского и Советского районов г. Казани, Зеленодольского района и г. Зеленодольска, Чистопольского района и г. Чистополя, Атнинского, Дрожжановского и Камско-Устьинского районов, Министерством связи и Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан.

Комитетом парламентского контроля Государственного Совета Республики Татарстан выявлены факты волокиты при рассмотрении обращений граждан администрациями и Советами народных депутатов Бавлинского и Рыбно-Слободского районов. Выявлены факты, когда письма и заявления граждан списывались в дело лицами, не имеющими на это право. Отсутствовал должный порядок в работе с обращениями граждан и в органах местного самоуправления указанных районов.

В связи с несогласием с решениями или действиями (бездействием) отдельных должностных лиц, нарушающих, по мнению граждан, их конституционные права и свободы, люди обращались к Уполномоченному по правам человека в Республике Татарстан, деятельность которого непосредственно направлена на защиту и восстановление прав граждан, а беспристрастное рассмотрение жалоб граждан (согласно статье 14 Закона Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан") является одной из его основных задач.

В течение 2001 года к Уполномоченному обратилось 1575 граждан. Из них: 468 граждан было принято на личном приеме; 741 беседа была проведена по телефону; 366 жалоб и заявлений поступило по почте; 23 обращения были коллективными. Из числа обратившихся к Уполномоченному в 2001 году 42,1 процента составляют женщины, 57,9 процента - мужчины, 17 процентов - пенсионеры, 3 процента - инвалиды и участники войны, 3 процента - многодетные семьи, 18 процентов - безработные и другие.

Уполномоченный предметно разбирался по каждому обращению. Решения по поступившим жалобам принимались оперативно, что было чрезвычайно сложно из-за небольшого штата аппарата Уполномоченного и увеличения количества жалоб в связи с большей информированностью граждан о деятельности Уполномоченного. Более оперативному рассмотрению жалоб способствовало бы введение и активная работа института представителей Уполномоченного по правам человека в городах и районах республики. Необходимость данного института наглядно подтверждает практика других субъектов Российской Федерации.

Согласно Закону Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" Уполномоченный, получив жалобу, вправе:

1. Принять ее к рассмотрению.

2. Разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты своих прав и свобод.

3. Передать жалобу гражданина государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу, проинформировав их об этом.

4. Отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

Уполномоченным были приняты к рассмотрению и направлены в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, к компетенции которых относилось разрешение жалоб по существу, 278 обращений, по 9% которых нарушенные права и свободы граждан были восстановлены.

К рассмотрению Уполномоченным принимались жалобы в тех случаях, когда заявитель ранее обжаловал решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в судебном либо административном порядке, но остался, неудовлетворенным решением, принятым по его жалобе.

Законом установлено, что Уполномоченный принимает жалобу, если она подана ему не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Это вполне оправданно, так как работать с запоздалой жалобой достаточно сложно в плане осуществления проверочных мероприятий и получения необходимой информации. Несмотря на это Уполномоченным при наличии особых обстоятельств принимались к рассмотрению жалобы, по которым данный срок был превышен.

Для правильного и объективного рассмотрения жалоб граждан и принятия справедливых решений Уполномоченным на основании Закона Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" запрашивались и изучались сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб, давались поручения о проведении экспертных исследований и проводились проверки в различных государственных органах и учреждениях.

В связи с поступлением жалоб от граждан на незаконное помещение в психиатрический стационар Уполномоченным была проведена проверка психиатрических учреждений, находящихся на территории республики.

В ряде случаев Уполномоченный обращался за содействием в проведении проверки к компетентным государственным органам или должностным лицам.

По результатам рассмотрения жалоб Уполномоченный обращался с ходатайствами к должностным лицам, которые вправе приносить протесты на вступившие в законную силу приговоры, решения, постановления и определения судов, о проверке судебных актов и принесении протестов в порядке надзора.

При установлении фактов нарушения прав и свобод граждан в действиях государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц Уполномоченный направлял в их адрес свои заключения с рекомендациями относительно принятия необходимых мер для восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Часто люди обращались к Уполномоченному по вопросам, не входящим в компетенцию Уполномоченного, или предварительно не обжаловав действия должностного лица в соответствующие инстанции. Институт Уполномоченного не стремится заменить, вытеснить уже существующие каналы обжалования, а является важным дополнением к тем способам защиты прав граждан, которые сложились и функционируют в рамках российской правовой системы. Поэтому данные жалобы направлялись в государственные органы, к компетенции которых относилось разрешение жалобы по существу.

Некоторые граждане увидели в Уполномоченном еще одну инстанцию, куда можно пожаловаться, и пытались реализовать свои интересы, прямо или косвенно ущемляя права и законные интересы других лиц. Иногда в жалобах не излагались существо и факты нарушения прав заявителей или они не сопровождались относящимися к делу материалами. В данных случаях на личном приеме и письменно гражданам давались разъяснения и консультации. Всего было дано 1297 разъяснений и консультаций.

Анализ обращений к Уполномоченному показал, что во многих регионах республики остается острой проблема с соблюдением прав и свобод граждан. Практически повсеместно продолжают нарушаться основные права и свободы человека и гражданина.

Наибольшее число жалоб поступило из Казани, Набережных Челнов, Зеленодольского, Нижнекамского, Мензелинского, Бугульминского, Мамадышского районов республики. К Уполномоченному по правам человека также обращались жители других регионов России в связи с нарушением их прав на территории Республики Татарстан.

Значительную часть обращений (35%), поступивших Уполномоченному, составляют жалобы на нарушение конституционного права граждан на жилище.

Право граждан на жилище - одно из важнейших конституционных прав, закрепленных в конституциях Российской Федерации и Республики Татарстан. Его реализация находится под пристальным вниманием не только органов государственной власти, но и самих граждан. Это подтверждает анализ обращений в адрес Уполномоченного.

Несмотря на некоторое увеличение общего количества введенного жилья в 2001 году - 1522 тыс.кв.м против 1500 тыс.кв.м в 2000 году, общее положение с обеспечением жильем населения республики остается сложным. В текущем году уменьшился ввод индивидуального жилья на 23 тыс.кв.м (554 тыс.кв.м против 577 тыс.кв.м в 2000 году). По Программе ликвидации ветхого жилья в республике введено 362,9 тыс.кв.м, что позволило обеспечить благоустроенным жильем 6139 семей, что несколько больше, чем в 2000 году - 6000 семей. Всего в г. Казани введено 604,7 тыс.кв.м общей площади жилья, из них по Программе ликвидации ветхого жилищного фонда - 251,4 тыс.кв.м, по титулам предприятий и организаций и долевого участия граждан - 262,8 тыс.кв.м, за счет средств индивидуальных застройщиков - 38,8 тыс.кв.м.

Об остроте жилищной проблемы в республике свидетельствует тот факт, что в республике только в администрациях районов и города Казани как нуждающиеся в улучшении жилищных условий на 1.01.2002 состоят 26585 граждан, из которых более 500 имеют право на внеочередное предоставление жилья и более 12000 граждан - на первоочередное. По данным администрации г. Казани на 01.01.2002 из состоящих на учете 551 участника Великой Отечественной Войны (ВОВ), вдов и семей погибших участников ВОВ никому не улучшили жилищных условий в 2001 году, а из 941 инвалида ВОВ, их вдов и семей погибших инвалидов жилищные условия улучшили лишь 24. Также не улучшили жилищных условий стоящие на учете 2 бывших узника концлагерей; 654 участника и инвалида-участника событий в Афганистане; 37 участников других боевых событий; 139 инвалидов Вооруженных сил. Из 81 инвалида ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС жилье было выделено восьмерым, а из 183 участников ликвидации аварии на ЧАЭС улучшения жилищных условий не дождался никто. Из 1468 офицеров запаса получил жилье 41, из них 37 семей улучшили жилищные условия по государственным жилищным сертификатам.

Реализация действующих в республике программы долгосрочного жилищного кредитования молодых семей и работников бюджетной сферы, а также программы "Свой дом" для поддержки строительства индивидуального жилья в условиях действия нового Налогового кодекса РФ и перераспределения финансовых средств в пользу федерального центра требует поиска новых источников их финансирования. Данное обстоятельство было отмечено в послании Президента Республики Татарстан Государственному Совету на 2002 год. Если в соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.1999 N 635 "О предоставлении гражданам кредитов на строительство или приобретение жилья из средств государственных ресурсов" за 2001 г. в г. Казани получили льготный жилищный кредит 12 работников бюджетной сферы (что тоже явно недостаточно), то в Программе социально-экономического развития г. Казани на 2002 год средств на строительство жилья для данной категории граждан уже не предусмотрено.

Обращения граждан на нарушения их права на жилище вобрали в себя вопросы, касающиеся строительства, предоставления и распределения жилья, признания или восстановления права на жилое помещение. Прекращение многими предприятиями строительства жилья для своих работников, отсутствие у граждан необходимых финансовых и материальных возможностей для приобретения жилья за счет собственных средств при наличии рынка жилья, ограниченные возможности государства для решения этой проблемы неизбежно ведут к обострению социальной напряженности в обществе. Большинство заявителей - работники бюджетной сферы, вынужденные переселенцы, молодые семьи, инвалиды, малоимущие и другие граждане, имеющие право на получение государственного жилья либо рассчитывающие на помощь государства при его приобретении или строительстве. Без достаточного и постоянного источника финансирования, в первую очередь за счет налоговых поступлений, вряд ли в обозримом будущем возможна реализация жилищных прав в республике этих категорий граждан. Большинство авторов писем понимают и согласны с тем, что без существенного оздоровления экономики и, как следствие, наполнения бюджетов всех уровней проблему обеспечения жильем быстро не решить. Поэтому в письмах содержатся предложения о более широком предоставлении нуждающимся ссуд и жилищных субсидий на строительство и приобретение жилья, развитии ипотечного кредитования и других видов помощи населению. В то же время анализ обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного, показал, что реализация прав граждан на жилище остается одной из самых острых проблем.

Тем более не могут быть терпимыми в этих условиях ущемления жилищных прав граждан, причинами которых являются нарушения жилищного законодательства и принципа социальной справедливости, формально-бюрократический подход отдельных чиновников к решению жилищных вопросов граждан. Много жалоб поступило от граждан по вопросу предоставления жилья по Программе ликвидации ветхого жилья.

К Уполномоченному по вопросу восстановления в списках лиц на получение жилья по Программе ликвидации ветхого жилья обратилась гр. Д., которая из-за аварийности дома и тяжелой болезни была вынуждена временно проживать у своей дочери и была исключена из списков. После вмешательства Уполномоченного заявительница была восстановлена в списке на получение жилья.

Гр. Х., проживающей с семьей в двухкомнатной квартире дома, признанного ветхим, было выделено жилье с нарушением требований статьи 96 Жилищного кодекса РСФСР, то есть меньше установленной нормы. После обращения Уполномоченного данный вопрос разрешен в соответствии с требованием закона.

Имеются случаи, когда в отселенных домах остаются проживать 1 - 2 семьи, которым по разным причинам отказано в предоставлении жилья. При этом в домах прекращают подачу электроэнергии и воды, а пустующие квартиры занимают лица без определенного места жительства, которые нередко устраивают пожары.

Следует отметить, что имеют место факты отказа в предоставлении жилья с необоснованной ссылкой на Указ Президента Республики Татарстан от 2 сентября 1999 г. N УП-705 "О некоторых особенностях предоставления жилых помещений гражданам, проживающим в ветхом жилищном фонде".

Так, семья С. из 5 человек, в состав которой входит ветеран труда и инвалид - старая женщина и двое несовершеннолетних детей, остались проживать в единственном доме на территории поселка Калининский, который в настоящее время является несанкционированной свалкой. Отселение других жителей было осуществлено в соответствии с постановлением главы администрации города Казани N 35 от 12.01.1995, так как поселок находился в санитарно-защитной зоне и подтапливался фекальными водами завода РТИ. В нарушение действующего жилищного законодательства администрация г. Казани отказывается предоставить семье С. жилье по установленной норме без оплаты жилой площади на трех членов семьи со ссылкой на данный Указ, хотя основанием для предоставления жилья является не переселение из ветхого фонда, а проживание в недопустимых санитарно-эпидемиологических условиях.

Допускаются факты принятия незаконных решений об исключении граждан из списка лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и выселении из занимаемого жилого помещения.

К Уполномоченному обратилась гр. Х. о незаконном исключении ее семьи из списка лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, муж которой с 1977 года стоял в очереди на получение жилья в Казанском моторостроительном производственном объединении. В 1989 году он был уволен в связи с получением инвалидности и в дальнейшем незаконно исключен из списка очередников. Истребовав необходимые документы, подтверждающие доводы заявительницы, Уполномоченный обратился в Прокуратуру Республики Татарстан. Решением суда по иску прокуратуры семья гр. Х. восстановлена в списке лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

По ходатайству Уполномоченного было отменено незаконное решение о выселении гр. С. с тремя малолетними детьми из общежития без предоставления другого жилья.

Имеются случаи отказа гражданам местных органов государственной власти в приватизации жилых помещений.

К Уполномоченному обратился инвалид Великой Отечественной войны гр. К. с жалобой на отказ ПТЖХ Приволжского района г. Казани в приватизации жилого помещения. В ходе рассмотрения данной жалобы было установлено, что гр. К. занимает две комнаты в трехкомнатной квартире и имеет отдельный финансово-лицевой счет. В нарушение законодательства ПТЖХ Приволжского района требовало от заявителя получения согласия соседки на приватизацию. После вмешательства Уполномоченного права гр. К. были восстановлены.

Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и защиту жилищных прав, органами Прокуратуры Республики Татарстан в 2001 году выявлено 242 нарушения жилищного законодательства, в том числе 31 незаконный правовой акт, нарушающий жилищные права граждан. Прокурорами районов и городов в суды направлены 144 иска, внесено 62 представления об устранении нарушений жилищного законодательства, по которым 9 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

Часть жалоб поступило на неудовлетворительную работу жилищно-эксплуатационных организаций. Право на жилище, как показал анализ обращений, авторы неразрывно связывали с правом пользоваться полноценными жилищно-коммунальными услугами. В них речь шла как о несвоевременном и неквалифицированном устранении неполадок в квартире и в коммуникационных системах, так и о высоких тарифах за оказанные услуги.

Из-за задолженности ЖКХ перед соответствующими организациями в дома прекращается подача горячей воды и электроэнергии. Многие дома из-за нехватки средств не ремонтируются, что создает угрозу здоровью и жизни граждан. Особенно это касается переданного в коммунальную собственность ведомственного жилья, значительная часть которого нуждается в капитальном ремонте.

Одним из характерных примеров является жалоба жильцов дома 5 по улице Театральная г. Казани. На их неоднократные обращения в различные органы власти о необходимости ремонта крыши, водопровода и отопительной системы из администрации г. Казани приходили ответы, что капитальный ремонт будет проведен в 2001 году. Однако своевременно этого сделано не было из-за отсутствия средств. Согласно ответу, полученному Уполномоченным от Премьер-министра Республики Татарстан, проведение технического обследования и ремонт дома будет проведен в 2002 году.

Нередко затягивается оформление технической документации домов и приемо-сдаточных актов для их включения в коммунальную собственность. В результате эти дома не обслуживаются.

К Уполномоченному обратился гр. А., проживающий в доме, который в результате разделения предприятия оказался бесхозным и без технического содержания. По инициативе Уполномоченного в настоящее время решается вопрос о включении данного дома в коммунальную собственность г. Казани.

Нарушения жилищных прав граждан часто тесно связаны с несовершенством действующего законодательства, а порой с противоречиями между отдельными его нормами. Решение этой проблемы видится в разработке и принятии нового Жилищного кодекса РФ, а до его принятия - в устранении имеющихся противоречий между некоторыми нормами Жилищного кодекса РСФСР, Гражданского кодекса РФ, других законов путем внесения в ныне действующий Жилищный кодекс РСФСР соответствующих изменений. Это, бесспорно, повысит уровень защиты жилищных прав граждан.

Немалую часть обращений граждан (более 10% от общего числа) составляют жалобы и заявления граждан о защите их конституционных прав в сфере труда и занятости. Большинство обращений связаны с нарушением прав граждан по своевременной выплате заработной платы, невыплате компенсаций при увольнении, расторжением трудовых договоров по сокращению штатов, незаконным увольнением, невозможностью трудоустроиться, выплатами по страховым случаям.

Одной из основных проблем, поднимаемых гражданами в обращениях к Уполномоченному в сфере нарушения их трудовых прав, является невыплата заработной платы работодателями. По инициативе Уполномоченного Прокуратурой Республики Татарстан была проведена проверка фактов нарушения трудовых прав гр. Ш. администрацией КУП "Кинотеатр "Костер" и неисполнения решения Московского районного суда г. Казани о взыскании задолженности по заработной плате. В ходе проверки были выявлены грубые нарушения законности при проведении исполнительных действий судебным приставом-исполнителем Г., в связи с чем на имя старшего судебного пристава МРП ССП МЮ РТ было направлено представление об устранении указанных нарушений и привлечении виновных к дисциплинарной ответственности. В части нарушения администрацией КУП "Кинотеатр "Костер" трудовых прав заявительницы директору предприятия объявлено предостережение о недопустимости нарушений трудового законодательства.

Из-за неисполнения решений о взыскании задолженности заработной платы с ОКБ "Сокол", вынесенных Авиастроительным судом г. Казани в 1998 и 1999 годах, к Уполномоченному был вынужден обратиться гр. К.

Есть все основания утверждать, что на ряде предприятий и организаций республики по-прежнему имеют место нарушения прав трудящихся на своевременное получение в полном объеме вознаграждений за труд. Актуальность данной проблемы подтверждается количеством предприятий республики, имеющих задолженность по выплате заработной платы.

По данным Госкомстата республики на 1 января 2002 года задолженность по заработной плате имеют 1433 предприятия на сумму 761720 тыс.руб. Основным должником является сельское хозяйство. В данной отрасли задолженность имеют 925 предприятий, что составляет 64% от общего числа, на сумму 414046 тыс.руб., что составляет 54% от общей суммы задолженности. Затем идут отрасли промышленности - 172 предприятия на сумму 205062 тыс.руб. и строительство - 129 предприятий на сумму 64335 тыс.руб. Другие отрасли экономики имеют незначительные показатели по долгам по заработной плате.

Если сравнивать показатели задолженности по заработной плате с аналогичным уровнем прошлого года, то можно сделать вывод, что они остались практически на прежнем уровне, т.е. на 1 января 2001 г. количество предприятий - 1484, меньше только на 51 предприятие, сумма - 820458 тыс.руб., меньше всего на 58 тыс. 738 руб.

Наиболее значительную задолженность имеют по состоянию на 01.01.2002 ОАО "КамАЗ" (77 млн. руб.), Казанское государственное НПП им. Ленина (27,5 млн. руб.), ПО "Свияга" (14,3 млн. руб.), АООТ "Бугульминский фарфор" (4,4 млн. руб.). Зеленодольское ПКБ (5,4 млн. руб.) и др.

За январь - ноябрь 2001 г. среднемесячная заработная плата работающих на крупных и средних предприятиях республики составила 2936 руб. (в т.ч. в ноябре 3105 руб.), что на 46% выше уровня аналогичного периода 2000 года. Реальная заработная плата за этот же период выросла на 20%.

В то же время заработная плата работников лесного (1271,1 руб.) и сельского хозяйства (1318,2 руб.) в январе - ноябре 2001 г. едва превышала прожиточный минимум.

Невысокий размер заработной платы (около 1600 руб.) в январе - ноябре 2001 г. продолжал сохраняться и у работников бюджетной сферы. В целях его повышения Кабинетом Министров республики в истекшем году неоднократно принимались соответствующие постановления. Последнее из них предусматривает с 1 декабря 2001 г. увеличение тарифных ставок и окладов в 1,5 - 2 раза и одновременное сохранение компенсационных выплат по всем разрядам Единой тарифной сетки. Реализация данного постановления позволит повысить в среднем на 70% заработную плату бюджетников и сократить ее отставание от уровня оплаты труда в производственной сфере.

Представляется, что немаловажным фактором, способным повлиять на улучшение ситуации с выплатой заработной платы, является вступление в силу нового Трудового кодекса РФ, которым предусмотрена выплата работнику денежной компенсации при задержке заработной платы и право работника приостановить свою работу в случае, если эта задержка составляет более 15 дней.

Другой проблемой в данной сфере являются факты незаконного расторжения трудовых договоров. Так, по инициативе Уполномоченного Прокуратурой Республики Татарстан при рассмотрении дела в суде второй инстанции были поддержаны доводы гр. Б., изложенные в жалобе об ее необоснованном увольнении. Определением судебной коллегии Верховного суда Республики Татарстан решение Чистопольского городского суда об отказе в удовлетворении иска гр. Б. о восстановлении на работе было отменено.

В связи с обращением Уполномоченного администрацией Апастовского района республики была проведена проверка жалобы гр. Ш. о нарушении его трудовых прав руководством коллективного сельскохозяйственного предприятия. После проведенной проверки права заявителя были восстановлены, ему была выплачена заработная плата и он был трудоустроен.

К Уполномоченному поступали обращения, связанные с получением травм на производстве и несвоевременной выплатой компенсаций за нанесенный ущерб здоровью.

Совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации был решен вопрос о страховых выплатах в возмещение вреда гр. Н., жителю Республики Татарстан, получившему профзаболевание в период работы на шахте, находящейся в Кемеровской области.

Положение в сфере охраны труда остается сложным, и говорить об его улучшении по сравнению с 2000 годом вряд ли приходится. В 2000 году на производствах республики пострадало от несчастных случаев 3914 человека (за 2001 год показатели производственного травматизма Госкомстатом РТ еще не сформированы). По оперативным данным Министерства труда и занятости Республики Татарстан в 2001 году погибло от несчастных случаев на производстве 183 человека (по данным Государственной инспекции труда в РТ - 188), в 2000 году - 192. Наиболее травмоопасной остается отрасль сельского хозяйства, где число пострадавших от несчастных случаев составляет более 50% от общего числа. Наиболее высокий уровень производственного травматизма сложился в Тюлячинском и Атнинском районах. Имеет место рост производственного травматизма со смертельным исходом в промышленности. По-прежнему основными причинами несчастных случаев на производстве являются неудовлетворительная организация производства работ, игнорирование руководителями предприятий и организаций требований законодательства о труде, изношенность основных фондов, нарушение производственной и технологической дисциплины.

Сложной остается в республике обстановка с производственным травматизмом среди женщин. По данным Госкомстата РТ только в 2000 году на производстве пострадало 979 женщин, из них 13 погибло (по оперативным данным Государственной инспекции труда в РТ в 2001 году погибло 13 женщин и 2 подростка). Особенно высок уровень производственного травматизма среди женщин, работающих в сельскохозяйственной отрасли (7,3 женщин на 1000 работающих), который превышает среднереспубликанский уровень (2,3) более чем в 3 раза.

В республике 12,5% женщин работают в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам. Наибольшая доля женщин, работающих во вредных условиях труда, приходится на Заинский район (58%), г. Набережные Челны (29%), Лаишевский (30%) и Нижнекамский (28%) районы.

Многочисленными остаются нарушения трудовых прав женщин, которым действующим законодательством предоставлен ряд льгот и гарантий. Так, по данным Министерства труда и занятости Республики Татарстан в ряде городов и районов республики не выполнялось постановление СМ ТССР от 14.06.1991 N 261 "О дополнительных мерах по социальной поддержке материнства и детства в ТССР" в части предоставления одного свободного оплачиваемого дня в месяц женщинам, имеющим детей до 16 лет. Так, из 75 предприятий г. Казани, где были проведены проверки, на 15 предприятиях женщины не пользовались данным правом. Этот день не предоставлялся на предприятиях малого и среднего бизнеса с различными формами собственности г. Казани.

Имели место и нарушения постановления Кабинета Министров РТ от 11.04.1991 N 158 "О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе" в части установления 36-часовой рабочей недели женщинам, работающим на селе, и предоставления одного свободного дня в месяц без сохранения заработной платы, а также повышения оплаты труда на 30% при условии разделения рабочего дня на части с перерывом более 2 часов. Эти факты отмечались в ПСХК "Маяк" Высокогорского района, АККХ "Побережье" Кайбицкого района, КП "Мослим", КСП "Черемшан" Чистопольского района.

В ходе проведенных проверок были выявлены также нарушения Закона Российской Федерации от 15.01.1995 N 14-ФЗ "О внесении изменений в статью 163.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации" (разъяснения Минтруда РФ и ФСС РФ от 04.04.2000 N 3/02-18/05-2256), в соответствии с которым родители, имеющие на иждивении ребенка-инвалида, имеют право на 4 оплачиваемых свободных дня в месяц (г. Казань: ОАО "КПАТП-1", ЗАО "Стройкоммаш"; г. Набережные Челны: ООО "Железнодорожник"; Чистопольский район: КП "Ярыш", КСП "Черемшан", КП "Им. Тукая" и др.).

Ежемесячная денежная компенсация женщинам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им 3 лет, предусмотренная Указом Президента Российской Федерации от 30.05.1994 N 1110 "О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан", не выплачивается на 42 из 73 проверенных предприятий г. Казани: в ЗАО "Дом татарской кулинарии", КУП "Отель-Сервис"; г. Набережные Челны: в ОАО "Камское", ОАО "Булгарпиво"; в райпокоопунивермаге Чистопольского района и др.

В принятом Трудовом кодексе Российской Федерации раздел 10 содержит положения об охране труда, а 13 раздел содержит серьезные гарантии соблюдения трудовых прав граждан, которые должны поставить заслон их нарушениям.

Одним из направлений деятельности по улучшению условий труда в республике является проведение аттестации рабочих мест в соответствии с постановлением Минтруда РФ от 14 марта 1997 года N 12 "Положение о порядке проведения аттестации рабочих мест по условиям труда", которая позволяет объективно оценить условия труда на рабочих местах. Обязательность проведения аттестации рабочих мест для работодателей определена статьей 14 Федерального закона "Об основах охраны труда в РФ" и рядом республиканских документов. Тем не менее, в республике только около 1000 предприятий приступили к этой работе. Практически во всех сельских районах ни одно коллективное предприятие не приступило к аттестации рабочих мест.

Как и в 2000 году имели место в 2001 году многочисленные факты нарушений по обеспечению работающих полагающимися средствами индивидуальной защиты, специальной одеждой и спецобувью.

Проверки показали, что там, где нет служб и специалистов по охране труда, имеют место массовые нарушения законодательства по охране труда.

О массовости нарушений трудовых прав, в том числе и в области безопасности труда, свидетельствует тот факт, что при проведении только Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан проверок 4900 предприятий и организаций было выявлено более 61 тыс. нарушений. В ходе проверок было выдано около 3900 предписаний об устранении нарушений, наложено 1233 административных штрафов на руководителей и должностных лиц на сумму более 1,5 млн. рублей, приостановлена работа 103 производственных подразделений и 1922 единиц оборудования.

Органами Прокуратуры Республики Татарстан за 2001 год было выявлено 2549 нарушений законодательства о труде. В целях устранения нарушений было принесено 866 протестов, внесено 682 представления, в результате рассмотрения которых 463 человека привлечены к дисциплинарной и 116 человек к материальной ответственности. В ходе проверок за исполнением законодательства о труде в административном порядке по постановлениям прокуроров наказаны 394 должностных лица, возбуждено 23 уголовных дела.

В целях создания безопасных условий труда на предприятиях и в организациях необходимо принять меры по созданию и укреплению служб охраны труда в соответствии с требованиями действующего законодательства, в частности, статей 217 и 218 Трудового кодекса РФ. Необходимо также принять меры по активизации работы по аттестации рабочих мест по условиям труда, усилить работу по охране труда со стороны министерств, ведомств, администраций городов и районов, а также со стороны органов, осуществляющих государственный контроль и надзор за соблюдением требований охраны труда. Немалую роль в области защиты трудовых прав, в частности, на безопасные условия труда, должна сыграть пропаганда и распространение знаний среди населения по вопросам охраны труда.

По-прежнему острой остается проблема социальной защиты населения. Анализ характера обращений, касающихся данной сферы (около 7% от общего количества), показывает, что эту проблему необходимо рассматривать в непосредственной связи с правами человека, в частности, с правом на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом. Их носителями являются лица, принадлежащие к социально уязвимым группам населения и нуждающиеся в повседневном внимании и поддержке. Это, прежде всего, инвалиды, дети-сироты и лица старшего поколения.

В Республике Татарстан уделяется большое внимание вопросам социального обеспечения и социальной защиты населения, о чем свидетельствует тот факт, что в республике система социальных льгот и гарантий предусматривает ряд дополнительных мер социальной поддержки населения за счет республиканского и местных бюджетов. В настоящее время в республике создана целостная система социального обслуживания, состоящая из 135 учреждений, объединяющих в своей структуре 405 социальных служб. Из 30 существующих в республике домов-интернатов для пожилых людей и инвалидов на 2086 койкомест, 4 открылись в 2001 году (в Буинском, Верхнеуслонском, Тукаевском, Пестречинском районах). Кроме традиционных стационарных учреждений действуют 46 центров социального обслуживания населения, 7 специальных домов для одиноких престарелых, 5 центров реабилитации для ветеранов.

Министерством социальной защиты Республики Татарстан проводится определенная работа по социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий, в том числе лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Социальное обслуживание лиц данной категории осуществляют специализированные учреждения социальной помощи: 2 дома ночного пребывания в городах Набережные Челны и Нижнекамске, 52 отделения срочного социального обслуживания, 2 социальные гостиницы, 16 социальных столовых.

Вместе с тем анализ обращений по социальным вопросам показывает, что они носят преимущественно критический характер, так как все еще значительная часть населения имеет доходы ниже прожиточного минимума. Однако в деятельности социальных служб имеется нерешенность многих проблем из-за недостаточного финансирования социальной сферы, что подтверждается данными Комитета парламентского контроля Государственного Совета Республики Татарстан.

Несвоевременно и не в полном объеме осуществлялось финансирование из Федерального бюджета целого ряда социальных гарантий, о чем уже указывалось в докладе Уполномоченного за 2000 год и положение за это время не улучшилось.

На протяжении ряда лет при формировании республиканского бюджета финансирование мероприятий в области социальной политики также осуществлялось не в полном объеме от потребности. Если в 2000 году план финансирования, утвержденный Министерству социальной защиты Республики Татарстан, составлял 35,2% от заявленного, то в 2001 году и того меньше - 20,3%. Совершенно недостаточными остаются такие статьи расходов как санитарно-курортная помощь - 18,3%; приобретение специального транспорта для инвалидов - 10,6%; протезно-ортопедическая помощь - 33,5% от заявленного.

Крупной проблемой остается финансирование бюджетами всех уровней капитальных вложений в сферу социальной защиты населения. В 2000 году Минсоцзащиты Республики Татарстан представило Министерству экономики и промышленности РТ заявку на капитальное строительство в 2001 году 62 объектов социальной защиты на сумму 258,7 млн. рублей, однако в программу капитального строительства 2001 года было включено лишь 20 объектов социальной защиты с суммой капитальных вложений 20,3 млн. рублей, что составило 7,8% от потребности. Вследствие этого строительство объектов идет медленными темпами, имеются долгострои, строительство которых идет более 5 лет. Это Апастовский, Тюлячинский, Чистопольский дома-интернаты для престарелых и инвалидов, реконструкция Елабужского психоневрологического интерната.

Большую озабоченность населения вызывает состояние 50%-го льготного лекарственного обеспечения, которое в 2001 году не изменилось в лучшую сторону. В центральных районных аптеках, где осуществляется льготное обслуживание, из обязательного перечня жизненно важных лекарственных средств, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан N 70 от 11.11.1998, не всегда имеются лекарственные препараты в полном объеме. Так, например, из данного списка в наличии имелось в г. Буинске - 80%, в Верхнем Услоне - 50%, в Лениногорске - 37% лекарственных препаратов, а в аптеке N 147 ГУП "Таттехмедфарм" г. Лениногорска и Лениногорского района систематически отсутствуют препараты для лечения бронхиальной астмы, ревматизма, психических заболеваний, препараты для поддержания сердечной деятельности после инфаркта миокарда и другие.

В связи с введением на автобусных маршрутах коммерческих рейсов часть льготных категорий населения не могут реализовать свое право на льготный проезд.

Существует проблема и с обеспечением инвалидов специальным автотранспортом. В очереди на его получение стоит 1896 человек, причем есть граждане, вставшие на учет еще в 1989 году.

Об остроте этих проблем свидетельствует и то, что из поступивших в Министерство социальной защиты РТ 9267 письменных обращений 6601 составляли заявления от инвалидов республики с просьбой поставить на учет на получение спецавтотранспорта, колясок, компенсаций на транспортные расходы, по вопросам протезирования, а 878 касались вопросов реализации льгот, выплаты пособий, компенсаций, получения материальной помощи.

Примерно 2% жалоб посвящены порядку назначения и пересмотра размеров пенсий и пособий. Суть претензий, в основном, сводится к их низкому уровню, а также недовольству Федеральным законом "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий" N 113-ФЗ от 21.07.1997, который, по мнению пенсионеров, не учитывает их реальный трудовой вклад. Многие авторы выражали озабоченность тем, что увеличение пенсий и социальных выплат все время отстает от роста цен на продукты питания, товары первой необходимости, лекарственные средства и коммунальные услуги.

К Уполномоченному обратилась гр. Б., которая является безработной и одна воспитывает ребенка. В своем письме она пишет, что на двоих получает в общей сложности 440 рублей, и в связи с этим они не имеют возможности оплачивать квартплату, которая составляет 180 рублей.

Некоторые граждане жаловались на неправильный перерасчет пенсий.

Отдельно в жалобах граждан поднимаются вопросы о доплате к государственной пенсии в соответствии с Законом Республики Татарстан "О доплате к государственной пенсии гражданам, имеющим особые заслуги перед Республикой Татарстан" N 2040 от 11.03.1999.

Так, к Уполномоченному обратилась пенсионерка М., которой было отказано в назначении доплаты к пенсии. После вмешательства Уполномоченного, с учетом дополнительных сведений районной комиссией по рассмотрению материалов по доплате к государственной пенсии направлено письмо по последнему месту работы заявительницы для принятия решения о направлении средств доплаты к пенсии.

Однако не все обращения к Уполномоченному связаны с малыми размерами пенсий и пособий, непредоставлением всех предусмотренных действующим законодательством гарантий и льгот, что обуславливается в значительной мере общим положением в сфере экономики и финансов в Российской Федерации, бюджетными взаимоотношениями между федеральным центром и республикой и вследствие этого недостаточностью финансирования социальной сферы в республике. Имеют также место факты нарушения социальных прав граждан из-за несоблюдения отдельными должностными лицами действующего законодательства в социальной сфере или формального подхода к рассмотрению обращений граждан, чьи права были восстановлены после обращения Уполномоченного в соответствующие органы.

Так, по вопросу обеспечения специальным транспортным средством к Уполномоченному обратился инвалид II группы гр. М, являющийся жертвой политических репрессий. По инициативе Уполномоченного было проведено выездное заседание Главного бюро медико-социальной экспертизы по освидетельствованию гр. М., по результатам которого он был включен в список очередников на получение автомобиля.

К Уполномоченному обратился инвалид III группы гр. К., который из-за отсутствия определенного места жительства и регистрации был лишен возможности получения льгот, предусмотренных законодательством. По ходатайству Уполномоченного Министерством социальной защиты Республики Татарстан были приняты необходимые меры по оказанию содействия в решении социальных вопросов заявителя.

Имеются случаи отказа отдельным категориям граждан в предоставлении льгот, установленных федеральными законами "О ветеранах" N 5-ФЗ от 12.01. 1995 и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" N 181-ФЗ от 24.11.1995.

Так, Уполномоченному поступила жалоба инвалида II группы гр. К. о нарушении его прав судебным приказом судьи Московского района г. Казани. В ходе рассмотрения данной жалобы было установлено, что ПТЖХ Московского района г. Казани около двух лет, несмотря на предоставленные документы о праве на льготы, производил начисление заявителю коммунальных платежей в полном размере. Гр. К., несогласный с выставленными ему счетами, производил их оплату с учетом льгот, предоставленных ему законом. С целью взыскания образовавшейся разницы в оплате ПТЖХ Московского района г. Казани обратился в суд с заявлением, которое было удовлетворено. По ходатайству Уполномоченного прокурором республики был принесен протест и постановлением Президиума Верховного суда Республики Татарстан судебный приказ был отменен.

По вопросу отказа в предоставлении льгот жертвам политических репрессий по оплате технического обслуживания внутридомовых газовых сетей и внутридомового газового оборудования обратилось благотворительное правозащитное общество "Мемориал". Данное обращение было направлено Премьер-министру Республики Татарстан.

Несколько обращений было связано с отказом руководства ОАО "Интелсет" в льготной установке телефонов инвалидам. Так, в этом было отказано инвалиду Великой Отечественной войны гр. Д. При этом руководство компании и Министерство связи Республики Татарстан ссылались на Правила оказания услуг телефонной связи и Указ Президента Республики Татарстан N УП-114 от 18.02.1998 "О дополнительных мерах по реализации в Республике Татарстан Президентской программы "Российский народный телефон", в которых указано о первоочередной установке телефонов гражданам, участвовавшим в финансировании развития телефонной сети путем приобретения облигационного займа. После обращения Уполномоченного по данному вопросу Татарское территориальное управление по антимонопольной политике вынесло заключение о том, что действующее законодательство предусматривает возможность установки телефона гражданам, участвовавшим в финансировании развития телефонной сети по договору с оператором связи, что в свою очередь не ограничивает прав отдельных категорий граждан на льготную установку телефонов.

После вмешательства Уполномоченного был решен вопрос о зачислении в институт гр. Ш., являющейся сиротой, которая успешно сдала вступительные экзамены и в соответствии со статьей 16 Закона Российской Федерации "Об образовании" имела право на прием в вуз вне конкурса.

Большинство пожилых людей связывают свою надежду на улучшение уровня жизни с проводимой пенсионной реформой, в рамках которой в декабре 2001 года принято два закона, которые вступили в действие с 1 января 2002 года. Это Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации". Около 760 тыс. жителей Республики Татарстан относятся к поколению старше трудоспособного возраста, что составляет 20% всего населения. Причем этот показатель в сельской местности гораздо выше, чем в городах. В отдельных районах республики его величина превышает 30%. Насколько эти законы улучшат положение пожилых людей, - видимо, покажет время.

Имеется необходимость внесения изменений и в другие нормативные правовые акты в области социальной защиты населения, главным образом, на федеральном уровне.

В целях укрепления независимости граждан старшего поколения, в первую очередь, необходима разработка механизмов, стимулирующих личные накопления пожилых граждан, защиту их от инфляции, поиск источников дополнительных доходов для пенсионеров.

Продолжает оставаться актуальным вопрос обеспечения ветеранов благоустроенным жильем. Принятие программы строительства домов для ветеранов на федеральном уровне помогло бы решить эту проблему.

Учитывая состояние здоровья и преклонный возраст инвалидов Великой Отечественной войны, получающих пенсии по линии Министерства обороны, необходимо предусмотреть возможность их санаторно-курортного лечения в местных санаториях.

Остро стоит вопрос о присвоении звания "Ветеран труда" лицам, имеющим большой трудовой стаж, но не имеющим государственных наград, что не позволяет им пользоваться льготами, установленными законодательством для ветеранов труда.

Назрела необходимость упорядочения законодательства, устанавливающего социальные гарантии и льготы, своевременного приведения понятийного аппарата, применяемого при подготовке законодательных и нормативных правовых актов в соответствие с существующими реалиями. Так, при введении повременной оплаты услуг связи термин "абонентная плата за телефон" потерял свою актуальность, что осложняет применение существующих норм закона.

Реабилитированные лица имеют право на бесплатный проезд 1 раз в год на железнодорожном транспорте междугородного сообщения. Однако многие граждане, имеющие эту льготу, не могут ею воспользоваться ввиду того, что у них не хватает средств, чтобы оплатить проезд, а уж потом, как им полагается по закону, получить компенсацию. В связи с этим было бы целесообразным обеспечивать данную категорию граждан листами талонов на проезд, как это делается для инвалидов и ветеранов на территории Российской Федерации.

Особо следует отметить, что в республике отсутствует должное внимание со стороны властей к созданию условий для активного участия инвалидов в жизни общества, которые в силу таких физических барьеров, как узкие для инвалидных колясок дверные проемы, ступеньки на подходах к зданиям, неприспособленные для подъема инвалидов и т.д., лишены возможности пользоваться услугами культурных и других социальных учреждений. Ввиду важности данной проблемы Уполномоченный в текущем году планирует ее изучение и подготовку специального доклада.

С каждым годом обостряется положение с защитой и обеспечением прав детей и несовершеннолетних в нынешней социально-экономической ситуации в Республике Татарстан. Быстрая трансформация общественного устройства в сочетании с экономическим кризисом обусловила появление широких слоев населения, по различным причинам испытывающих трудности в адаптации к новым социально-экономическим условиям, что в значительной части случаев ведет к дезорганизации семьи, росту в ней насилия, в том числе в отношении детей, расширению масштабов девиантного поведения и, как следствие, - к росту безнадзорности детей, социальному сиротству.

Увеличивается число разведенных семей, детей, родившихся вне брака. Так, в 2001 году в республике зарегистрировано 21480 браков, за это же время разведено 12820 семей, 8636 детей родилось вне брака. Как социальный институт семья теряет свою значимость, что ведет к резким негативным последствиям.

Проблема социального сиротства, когда дети по разным причинам оказываются лишенными родительского попечения при живых родителях, относится к числу вызывающих особую обеспокоенность.

В конституциях Российской Федерации и Республики Татарстан провозглашено, что признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепринятым нормам и принципам международного права. Материнство и детство, семья, согласно конституций, находятся под защитой государства, которое создает социально-экономические и правовые предпосылки для нормального воспитания, развития и образования детей.

В системе международно-правовых актов особое место занимает Конвенция ООН о правах ребенка 1989 года, которая считается комплексным и наиболее универсальным международным договором в области прав ребенка. Именно в ней фиксируется положение о том, что государство обязано обеспечивать социальную защиту ребенка, лишенного семейной среды, и обеспечивать соответствующую альтернативу семейной заботе либо помещение в соответствующее учреждение по уходу за детьми в таких случаях.

Эта международно-правовая норма имеет непосредственное отношение и к проблеме безнадзорности и беспризорности детей.

В Республике Татарстан существуют серьезные проблемы в основных сферах жизнедеятельности детей, вызывающие озабоченность как государственных органов, так и широкой общественности. На их решение необходимо направить особые усилия.

Большое внимание семье и детству уделяется Президентом Республики Татарстан. В ежегодных посланиях Президента Республики Татарстан Государственному Совету не только констатируются достигнутые успехи, но и намечаются конкретные меры и средства для решения наиболее острых проблем в этой области, в том числе и по проблемам профилактики криминальных и социально-негативных явлений в подростковой и молодежной среде. Указом Президента Республики Татарстан от 13.12.2000 N УП-976 2001 год объявлен Годом молодежи в Республике Татарстан, на основании этого Указа Кабинетом Министров Республики Татарстан были приняты дополнительные меры.

Вместе с тем основная обязанность по защите прав ребенка лежит на законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан.

Так, Государственный Совет Республики Татарстан законодательно закрепляет права детей и гарантии их осуществления в следующих программах и законах: в Законе "О молодежи"; Республиканской программе "Дети Татарстана" на 1999 - 2001 годы, которая пролонгирована на 2002 - 2006 годы; Государственной программе "Молодежь Татарстана" на 1999 - 2000 годы.

Большой вклад в борьбу с беспризорностью и безнадзорностью детей в Республике Татарстан вносит Кабинет Министров Республики Татарстан и МВД Республики Татарстан.

Во исполнение Указа Президента Республики Татарстан от 13.12.2000 N УП-976 "Об объявлении 2001 года Годом молодежи в Республике Татарстан", Закона Республики Татарстан "О молодежи", Республиканской программы "Дети Татарстана" на 1999 - 2001 годы Кабинетом Министров РТ 29.12.2001 было принято постановление "Об открытии учреждений для подростков и молодежи в районах и городах Республики Татарстан". С этой целью Кабинет Министров РТ подготовил к утверждению постановление "Об утверждении перечня учреждений социального обслуживания населения, предусмотренных к открытию в 2002 - 2006 годах в Республике Татарстан", которое предусматривает открытие 13 социальных приютов для детей, 15 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, 33 центра и отделения социальной помощи семье и детям в 44 районах республики, так как на сегодняшний день обеспеченность специализированными учреждениями для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной поддержке и реабилитации, составляет всего лишь около 20% от реальной потребности (соответствующие социальные нормативы были утверждены Постановлением Правительства РФ N 896 от 27.11.2000).

Что касается МВД Республики Татарстан, то данный исполнительный орган государственной власти осуществляет основную деятельность по выявлению беспризорных и безнадзорных детей на территории республики. За 2001 год только в органы МВД Республики Татарстан были доставлены 914 беспризорных и безнадзорных детей. В этой области МВД республики активно сотрудничает с иными органами центральной и местной власти. Так, в период проведения операции "Подросток" с 15 мая по 1 октября 2001 года в Республике Татарстан были выявлены и поставлены на учет в комиссии по делам несовершеннолетних 945 неблагополучных семей; 288 материалов было направлено в суд для принятия мер по фактам неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей родителями или лицами, их заменяющими; 140 детей было помещены в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; 150 несовершеннолетних были размещены в Центре временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей МВД Республики Татарстан; 7419 семьям была оказана социальная помощь.

С целью профилактики безнадзорности среди несовершеннолетних в Авиастроительном районе г. Казани с марта 2001 года осуществляется проект "Уличная социальная работа", в рамках которого создан клуб общения для детей из неблагополучных семей, проводится патрулирование улиц в вечернее время. Кроме того, установлены контакты с 600 детьми "группы риска", а также патронируются 138 детей из 84 семей.

Как известно, беспризорные и безнадзорные дети лишены полностью или частично родительского попечения вследствие недобросовестного выполнения последними своих обязанностей по их воспитанию.

В 2001 году на профилактический учет в органы МВД Республики Татарстан было поставлено 2674 неблагополучные семьи, что на 6,1% больше, чем в 2000 году. По инициативе уполномоченных органов 606 родителей в отношении 816 детей были лишены родительских прав за неисполнение своих обязанностей по воспитанию, что на 5% больше, чем в 2000 году. За злостное уклонение от исполнения родительских обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей 71 родитель был привлечен к уголовной ответственности, что на 15,5% больше, чем в 2000 году.

За злостное уклонение от исполнения родительских обязанностей по заботе и воспитанию детей 2516 родителей было привлечено к административной ответственности.

По фактам неисполнения родителями обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей органами МВД Республики Татарстан в различные ведомства и учреждения были направлены 4622 материала, причем в комиссии по делам несовершеннолетних поступил 3131 материал. 312 детей в 2001 году были изъяты из неблагополучных семей в связи с угрозой их жизни и здоровью, а 248 детей были помещены в спецучреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

В 2001 году за вовлечение несовершеннолетних в пьянство было привлечено к административной ответственности 716 взрослых, 35 взрослых привлечены к уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступную и иную противоправную деятельность.

Однако, несмотря на принимаемые меры, проблема безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних приобретает все более острый характер.

Бессердечие, насилие и бесправное положение ребенка в семье, безнравственность, бездуховность, обман - все это порождает у детей жестокость, пренебрежение к правам других людей, интересам общества. Семейное неблагополучие становится источником роста криминогенности среди детей и подростков.

По итогам 2001 года из 11 тысяч несовершеннолетних правонарушителей, состоящих на учете в милиции, каждый третий проживал в неполной семье, около 300 вообще не имели родителей.

Почти 50% подростков, совершивших суицид, проживали в семьях группы "социального риска".

В 2001 году подростковая преступность в Республике Татарстан возросла на 3,6% (с 4056 до 4205 случаев), а ее удельный вес от числа всех преступлений, совершенных на территории республики, составил 8,5%. Кроме того, по итогам 2001 года из 1700 ранее судимых несовершеннолетних повторные преступления совершили 458 подростков.

Вместе с тем следует отметить, что наблюдается рост не только беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних и рост совершаемых ими правонарушений, но и нарушений уже действующего законодательства о несовершеннолетних, о чем свидетельствуют данные Прокуратуры Республики Татарстан.

В 2001 год городскими и районными прокурорами было выявлено 1802 нарушения законов в отношении несовершеннолетних (в 2000 году - 1522). В целях устранения нарушений внесено 531 представление (445), опротестовано 175 незаконных актов (150), в защиту конституционных прав несовершеннолетних в суды предъявлено 517 исков (500).

Органами Прокуратуры Республики Татарстан были выявлены нарушения законности в деятельности Социального приюта временного пребывания детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, и Социально-реабилитационного центра для детей с девиантным поведением Московского района г. Казани. Было установлено, что в них нарушается порядок приема, администрациями этих учреждений не принимаются меры к защите жилищных прав несовершеннолетних, отсутствует взаимодействие с органами прокуратуры и другими государственными органами. Управление исполнения наказаний Министерства юстиции РФ по Республике Татарстан до сих пор не приступило к выполнению требований Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", которым предусмотрено осуществление этим органом профилактической работы с несовершеннолетними, которые осуждены к наказаниям, не связанным с лишением свободы. Требования этого закона не выполняются надлежащим образом и другими государственными органами системы профилактики (образования, социальной защиты и др.), которые до сих пор считают, что проблемами безнадзорных детей в основном должны заниматься органы МВД.

Указанное свидетельствует о том, что должна быть продолжена работа по поиску новых форм защиты прав ребенка, лишенного семьи или должного родительского попечения.

Как известно, Российская Федерация имеет исторический опыт борьбы с массовой безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних, так как в годы гражданской войны и после окончания Великой Отечественной войны многие дети были лишены родительского попечения и заботы.

Однако в конце XX - начале XXI в. причины безнадзорности и беспризорности кроются не только в негативных последствиях социально-экономических преобразований, но и в слабости государственно-правовых механизмов защиты ребенка.

Одной из таких форм могла бы стать ювенальная юстиция, которая существовала в Российской империи в 1910 - 1917 годах.

Ювенальная юстиция, как система специальных судов для несовершеннолетних, должна быть организована по принципу построения мировых судей, то есть одновременно выступать разновидностью федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации.

Охрана прав и законных интересов ребенка требует принятия законов об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации, об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья, о защите здоровья несовершеннолетних, об основных принципах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, о государственной защите нравственности и здоровья граждан, об усилении контроля за распространением продукции сексуального характера, а также Концепции закона субъекта Российской Федерации о гарантиях прав ребенка.

Социальные девиации, деформации в детской среде уже достигли опасных для общества масштабов. Уполномоченный полагает, что ускорение разработки мер, направленных на приостановление роста антисоциальных проявлений среди несовершеннолетних, является не только средством защиты детей, но и национальным интересом Республики Татарстан.

На сегодняшний день Татарстан сделал первые шаги на пути признания прав детей и необходимости их защиты. Но одновременно с этим приходится отмечать незавершенность формирования механизмов государственной помощи детям. Предпринимаемые государством меры неадекватны масштабам и характеру проблем в сфере детства.

Уполномоченный полагает, что необходимо предпринять решительные действия по защите несовершеннолетних граждан. Любые действия должностных лиц по созданию условий для реализации прав несовершеннолетних должны поощряться. Республиканские законы должны приниматься с учетом наилучшего обеспечения интересов детей.

Становится очевидным, что в обществе назрела потребность в изменении социальной политики государства, ее переориентации на разработку, моделирование и конструирование межведомственной системы социальной защиты детей, нацеленности на сохранение здоровья, развитие интеллекта и творческого потенциала каждого ребенка. При этом необходимо учитывать, что социальная защита детей не может сводиться лишь к решению проблем материального порядка. Дети должны быть защищены от всех форм дискриминации, эксплуатации, насилия, жестокости, вовлечения в противоправную деятельность, потребление алкоголя, наркотиков, табака.

Представляется, что назрела необходимость создания Республиканского Совета по проблемам детства и семьи, состоящего из представителей государственных органов и общественных организаций. Данный орган должен осуществлять функции формирования республиканской семейной политики, совершенствования республиканского законодательства в области обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, разработки и руководства реализацией целевых комплексных программ в области детства и семьи, осуществления на конкурсной основе финансирования и контроля за исполнением данных программ, осуществления мониторинга ситуации детства и семьи в республике.

Учитывая важность и значимость проблемы обеспечения и защиты прав детей и несовершеннолетних, Уполномоченным готовится специальный доклад по данным вопросам.

Особого внимания и заботы со стороны государства требует обеспечение и защита прав лиц, которые относятся к категории социально уязвимых, в том числе и страдающих психическими расстройствами. Лица, страдающие психическими расстройствами, - такие же члены общества, как и другие граждане. Они наделены той же совокупностью основополагающих прав и свобод, но наиболее уязвимы в правовом отношении. Распространенное в обществах с различными социально-экономическими условиями пренебрежительное отношение к лицам, страдающим психическими расстройствами, а также мнение о том, что все они являются опасными для общества, приводит к необоснованным ущемлениям их прав и свобод.

В связи с поступающими жалобами граждан о нарушении их прав при госпитализации в недобровольном порядке, Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан было изучено состояние дел в этой области с посещением психиатрических учреждений.

Важнейшим правом человека, которое он имеет с рождения, является право на свободу и личную неприкосновенность. Госпитализация в недобровольном порядке в психиатрический стационар ограничивает свободу и личную неприкосновенность граждан.

В Законе Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" N 3185-1 от 2.07.1992 заложены гарантии от возможного использования психиатрии в немедицинских целях, а также установлены исчерпывающие основания, порядок и гарантии соблюдения прав лиц, которые могут быть госпитализированы в недобровольном порядке в стационар.

Организация психиатрической помощи населению в республике не всегда отвечает предъявляемым данным законом требованиям и принципам ее оказания, имеют место нарушения прав человека в этой области.

Обязательным условием для госпитализации лица в психиатрический стационар является наличие у него психического расстройства, которое устанавливается при его психиатрическом освидетельствовании.

Психиатрическое освидетельствование лица без его согласия или без согласия его законных представителей может проводиться только в случаях, когда по имеющимся данным обследуемый совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства, и только с санкции судьи. Исключение составляют случаи, когда лицо представляет непосредственную опасность для себя или окружающих, или находится под диспансерным наблюдением врача-психиатра.

Заявление о необходимости проведения освидетельствования может быть подано практически любыми лицами, при этом они могут руководствоваться какими-либо корыстными или иными личными побуждениями или ошибочно полагать, что данное лицо нуждается в психиатрической помощи.

Правом обращения в суд за санкцией на проведение психиатрического освидетельствования лица без согласия последнего наделен исключительно врач-психиатр и только после установления обоснованности заявления.

В нарушение данной нормы закона Авиастроительный районный суд г. Казани в 2001 г. санкционировал психиатрическое освидетельствование гр. А. без ее согласия и без заявления врача-психиатра.

Охраняя профессиональные права и независимость врача-психиатра, Закон Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" в то же время обязывает его руководствоваться в своих решениях только медицинскими показаниями, врачебным долгом и законом. Это важные условия для принятия законных и обоснованных решений врачом-психиатром, действия которого могут повлечь важные правовые последствия. Они направлены на защиту прав и законных интересов лица, в отношении которого принимается решение, а также интересов общества.

Случаи необоснованных обращений врачей-психиатров в суд за санкцией на психиатрическое освидетельствование граждан без согласия последних, к сожалению, не исключены.

Так, участковый врач-психиатр второго поликлинического отделения КГПНБ направила свое заключение от 15 февраля 1999 года в Авиастроительный районный суд г. Казани для получения санкции на психиатрическое освидетельствование гр. Ш. Поводом для этого явилось заявление мужа гр. Ш., который конфликтовал с женой на почве невозможности размена квартиры. Суд отказал в даче санкции на психиатрическое освидетельствование.

В психиатрический стационар в недобровольном порядке может быть госпитализировано лицо, страдающее психическим расстройством, до постановления судьи, если его обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обусловливает:

а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или

б) его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или

в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Практика показывает, что эти условия не всегда выполняются.

Так, при рассмотрении жалобы было установлено, что 15 июня 1999 года бригадой специальной "скорой помощи" в Республиканскую психиатрическую больницу Республики Татарстан был доставлен гр. С., являющийся инвалидом 2-й группы по общему заболеванию. В направлении врача было указано, что он состоит на учете у психиатров с 1999 года, а поводом к госпитализации гр. С. явились его визиты с необоснованными требованиями и просьбами, а также многочисленные звонки по телефону в одно из городских государственных учреждений здравоохранения Республики Татарстан. Сведений о том, чтобы гр. С. совершил действия, свидетельствующие о непосредственной опасности для себя или окружающих, не имелось.

В стационаре было проведено психиатрическое освидетельствование гр. С. для решения вопроса об обоснованности госпитализации, после этого представитель психиатрического учреждения обратился в суд с заявлением о госпитализации этого гражданина в недобровольном порядке в психиатрический стационар.

В ходе проверки установлено, что ранее за гр. С. диспансерное наблюдение установлено не было, ему была оказана только лечебно-консультативная психиатрическая помощь. Таким образом, доставление и помещение гр. С. в психиатрический стационар, его психиатрическое освидетельствование без санкции судьи было необоснованным.

Указанные действия послужили причиной неоднократных обращений с жалобами гр. С. в различные органы, на которые он получил отписки.

31 марта 2000 года Нижнекамским городским судом было отказано администрации Нижнекамского психоневрологического диспансера в недобровольной госпитализации гр. З. В ходе судебного заседания было установлено, что гр. З. была доставлена в приемный покой в связи с заявлением сестры и племянника. До этого у врача-психиатра не наблюдалась. В материалах дела не содержалось данных о том, что гр. З. страдала тяжелым психическим расстройством и что она представляла непосредственную опасность для себя или окружающих. Не было этого установлено и в судебном заседании.

В течение 48 часов с момента помещения в недобровольном порядке в психиатрический стационар лицо подлежит обязательному освидетельствованию комиссией врачей-психиатров. Если госпитализация признается обоснованной, то заключение комиссии врачей-психиатров в течение 24 часов направляется в суд по месту нахождения психиатрического учреждения для решения вопроса о дальнейшем пребывании лица в нем.

Принимая заявление представителя психиатрического учреждения на госпитализацию лица в недобровольном порядке, судья одновременно обязан давать санкцию на пребывание лица в недобровольном порядке в психиатрическом стационаре на срок, необходимый для рассмотрения заявления в суде. Только санкция судьи служит основанием законности пребывания лица в психиатрическом стационаре.

За период с 1 января 1999 года по 12 сентября 2001 года во всех медицинских документах лиц, содержавшихся в Республиканской психиатрической больнице Министерства здравоохранения Республики Татарстан в недобровольном порядке, санкции судей отсутствуют. Таким образом, эти люди до вынесения судьей решения об удовлетворении или отклонении заявлений об их недобровольной госпитализации находились в психиатрическом стационаре незаконно, чем нарушались их права.

Заявление о госпитализации судья должен рассмотреть в течение пяти дней с момента его принятия.

Изучение медицинской документации показало, что за последние три года в республике почти по каждому десятому заявлению о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар не было принято должных мер к соблюдению сроков их рассмотрения, что вело к нарушению прав граждан, хотя сроки подачи заявлений со стороны медицинских учреждений в основном соблюдались.

Установлены случаи, когда граждане находились в психиатрическом стационаре без постановления судьи около месяца и более.

Так, только за 2000 - 2001 г.г. в Республиканской психиатрической больнице имело место 6 таких случаев, заявления рассматривались Советским районным судом г. Казани.

Значительное количество заявлений с нарушением сроков рассмотрено в Набережночелнинском городском суде в 2001 году - в отношении 18 граждан.

Кроме того, иногда причиной нарушений сроков служит неявка прокурора, извещенного надлежащим образом, в судебное заседание, из-за чего приходится откладывать и переносить рассмотрение заявления о недобровольной госпитализации лица на более поздний срок, когда у судьи не назначено рассмотрение других дел.

Обязательное участие прокурора в судебном заседании служит дополнительной гарантией защиты прав граждан, что не всегда соблюдается.

Более всего практика рассмотрения дел без участия прокурора о недобровольной госпитализации граждан в психиатрический стационар распространена в Нижнекамском городском суде. Так, в 1999 г. без участия прокурора удовлетворены в судебном заседании заявления представителей психиатрического учреждения о госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке гр.гр. Б., Ф., Д., в 2000 г. - гр. Т., в 2001 г. - гр.гр. В., А., Х., Б.

Имеют место факты, когда суды формально подходят к рассмотрению заявлений врачей. Так, в Вахитовском районном суде г. Казани были вынесены постановления о госпитализации гр.гр. А. и Т., в то время, когда участковый врач-психиатр обратился лишь за санкцией на их психиатрическое освидетельствование.

Одной из главных гарантий прав граждан является возможность обжаловать действия медицинских работников или судебные решения. При судебном рассмотрении вопроса о госпитализации этому лицу или его законному представителю должно быть предоставлено право лично участвовать в нем.

Однако судьи не во всех случаях разъясняют право на обжалование принятого решения лицам, в отношении которых выносятся постановления о даче санкций на психиатрическое освидетельствование или о госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке. Такие факты имеются в Нижнекамском, Бугульминском городских судах, Вахитовском районном суде г. Казани и других судах.

В постановлениях Елабужского городского суда о недобровольной госпитализации гр.гр. С. и Г. срок обжалования установлен 7 дней, в то время когда по закону он составляет 10 дней.

Следует отметить, что подача в суд документов представителями психиатрических учреждений не везде должным образом налажена.

Так, имеют место случаи вручения документов в суд по окончании рабочего дня техническому персоналу (ненадлежащим лицам), в чьи обязанности входит охрана или уборка в помещениях. Нарушение порядка подачи документов в суд приводит к нарушению предусмотренных Законом сроков рассмотрения материалов, кроме того, это может повлечь нарушение врачебной тайны и нарушает конституционные права граждан на неразглашение сведений о них.

Вместе с тем Уполномоченный отмечает, что острота проблем с состоянием психического здоровья населения в республике в последнее десятилетие и общее состояние в сфере оказания психиатрической помощи вызывает тревогу и требует к ним особо пристального внимания.

Сложности политических, экономических реформ и затянувшийся переходный период способствуют тому, что значительная часть взрослого населения длительное время находится в состоянии хронического стресса, следствием чего является высокий уровень распространенности различных форм психической дезадаптации и пограничных психических расстройств. Диспансерное наблюдение в 2001 году было установлено за более чем 50 тысячами лиц. Около 30 тысяч граждан обратилось за психиатрической помощью.

За последнее десятилетие в Республике Татарстан отмечается рост первичного выхода на инвалидность по причине психических расстройств (с 2,7% на 10 тысяч населения в 1991 г. до 3,7% - в 2000 г.). При этом инвалиды 1 и 2 групп составляют 98%.

За последние 5 лет увеличилось число граждан призывного возраста, признанных негодными к военной службе вследствие психических расстройств. Если в 1996 году число призывников, направленных военкоматами на обследование в Республиканскую психиатрическую больницу, составило 212, то в 2000 году - 745. Из направленных на обследование лиц негодными к военной службе в 1998 г. признаны 299 человек, в 1999 г. - 482, в 2000 г. - 567.

Последствия психических заболеваний, таких как нетрудоспособность и инвалидность, непригодность к несению воинской службы, совершение общественно опасных деяний и другие, являются серьезным дестабилизирующим фактором и, помимо всего прочего, требуют значительного роста материальных издержек, в том числе, на оказание медицинских услуг.

Стационарные психиатрические учреждения республики перегружены. Вследствие этого норматив палатной площади в 7,5 кв. м на одного пациента в большинстве психиатрических учреждений не выполняется. Он колеблется от менее 3 кв. м в Республиканской психиатрической больнице и Зеленодольском психоневрологическом диспансере, до 5 кв. м - в Казанской городской психоневрологической больнице, Набережночелнинском и Нижнекамском психоневрологических диспансерах.

Одной из причин этого является то, что около 500 человек, находящихся в психиатрических стационарах республики и не нуждающихся в дальнейшем стационарном лечении, дожидаются перевода в психоневрологические учреждения социального обеспечения Министерства социальной защиты Республики Татарстан, в которых недостаточно мест.

При этом нарушаются права граждан, предусмотренные статьей 5 Закона Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", на содержание в психиатрическом стационаре только в пределах срока, необходимого для обследования и лечения.

Проблема соблюдения прав человека при оказании психиатрической помощи не исчерпывается только вопросом соблюдения прав при ее оказании в недобровольном порядке.

Пациенты нередко длительное время в недобровольном порядке могут находиться в изоляции от внешнего мира. Создание условий для осуществления их прав, предусмотренных Законом "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", возложено на администрацию и медицинский персонал психиатрического стационара.

С этим связан большой комплекс вопросов в связи с недостаточностью финансирования психиатрических учреждений, что напрямую связано с удовлетворением необходимых потребностей на приобретение продуктов питания, лекарственных средств, диагностической и лечебной аппаратуры, твердого и мягкого инвентаря, текущего и капитального ремонта зданий. До настоящего времени нет службы защиты прав пациентов, создание которой предусмотрено статьей 38 Закона Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании". Практически не выполняются положения статьи 16 указанного Закона, которые гарантируют создание лечебно-производственных предприятий для трудовой терапии, установление обязательных квот рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами, создание общежитий для лиц, страдающих психическими расстройствами, утративших социальные связи.

На деле происходит обратный процесс. Лица, страдающие психическими расстройствами, обычно первыми вытесняются из сферы производства и не могут трудоустроиться, о чем свидетельствует рост числа безработных среди этой категории лиц, который значительно опережает уровень безработицы среди населения в целом. Безработица усугубляет состояние лиц, страдающих психическими расстройствами, и ведет к их инвалидизации.

Без принятия срочных мер по улучшению финансирования психиатрической службы неизбежно резкое снижение объема и качества специализированной медицинской помощи лицам, страдающим психическими расстройствами, что может повлечь (и уже влечет) нарушения прав граждан.

Для усиления защиты прав граждан, страдающих психическими расстройствами, улучшения профилактики психических расстройств Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан считает необходимым доработать проект Республиканской целевой программы "Развитие и совершенствование психиатрической службы Республики Татарстан и ее материально-технической базы", рассчитанной на 2003 - 2007 годы, заказчиком которой выступает Министерство здравоохранения Республики Татарстан, с учетом имеющихся проблем в этой области.

Учитывая большой комплекс нерешенных вопросов как в сфере соблюдения прав лиц, страдающих психическими расстройствами, так и связанных с соблюдением трудовых прав медицинского персонала психиатрических учреждений и общим положением дел в республике в этой области, Уполномоченный готовит специальный доклад "О соблюдении прав граждан при оказании психиатрической помощи в Республике Татарстан".

Острой остается в республике проблема реализации прав вынужденных переселенцев, которые также относятся к социально уязвимой группе населения. Среди обращений к Уполномоченному обращения вынужденных переселенцев занимают незначительное место и связаны с обеспечением их жильем, что, как правило, является наиболее важным для дальнейшего обустройства на новом месте. Однако это обусловлено не тем, что все проблемы вынужденных переселенцев успешно решаются, а тем, что эти вопросы относятся к компетенции федерального центра и их разрешением практически занимается только территориальный орган Минфедерации России в Республике Татарстан.

Мониторинг миграционных процессов, происходящих за последние годы в Республике Татарстан, показывает, что имеет место устойчивая тенденция снижения общего количества прибывающих в Республику Татарстан. Территориальный орган Минфедерации России в Республике Татарстан в 2001 г. признал вынужденными переселенцами 717 граждан из 1084 подавших ходатайство о регистрации (в 2000 году - 827 граждан). В настоящее время в территориальном органе на учете состоят 8,1 тыс. человек (против 9488 в 2000 г.), имеющих статус вынужденного переселенца.

Анализ данных территориального органа Минфедерации России в РТ показывает, что снижение общего количества состоящих на учете вынужденных переселенцев вызвано не тем, что они снимаются с учета по причине их обустройства, а по причине истечения срока действия или утраты их статуса.

Если в 2000 г. долговременную беспроцентную возвратную ссуду сроком на 10 лет для обустройства получили всего 134 семьи на сумму 6 433 000 рублей, то в 2001 году того меньше - 110 семей. Также имеет место уменьшение количества выделяемого безвозмездного жилья. В 2000 году вынужденным переселенцам было выделено 17 квартир, а в 2001 году - 7 квартир, то есть уменьшение более чем в два раза.

В прежние годы практиковалось строительство сборно-щитовых домов, которое в настоящее время не ведется. Таким образом, в республике образовалось несколько поселений компактного проживания вынужденных переселенцев. Крупнейшими из них являются пос. Инеш и Калинина Высокогорского р-на, пос. Б.Клыки г. Казани, пос. Круглое Поле Набережночелнинского р-на, пос. Колосовка Елабужского р-на и т.д. Всего в этих поселках проживают более 200 семей. В большинстве данных поселков до сих пор нет дорог, не проложены центральное водоснабжение и канализация. Из федерального бюджета на возведение инженерных инфраструктур данных поселков выделялись мизерные средства, а в 2001 году вообще не было финансирования. К строительству сборно-щитовых домов были привлечены многие строительные организации и администрации городов. Некоторые из них, несмотря на наличие решений судебных органов, до сих пор не рассчитались взятыми на себя обязательствами по строительству жилья для вынужденных переселенцев. Например, ОАО "Агрострой" (г. Казань) должно 276 933 рублей, "Агропромстрой" (г. Елабуга) - 173 664 рублей, ОКС Администрации Тетюшского района - 76 000 рублей, Ассоциация беженцев и вынужденных переселенцев (г. Н.Челны) - 234 000 рублей.

При таких темпах решение жилищных проблем вынужденных переселенцев, и, как следствие, их обустройство на территории республики затянется на неопределенное время.

Федеральные законы "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О беженцах" N 95-ФЗ от 28.06.1997 и "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" N 202-ФЗ от 20.12.1995 далеки от совершенства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 5 Закона "О вынужденных переселенцах" статус вынужденного переселенца продлевается на каждый последующий год при наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства. Согласно пункту 40 "Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации", утвержденного Постановлением Правительства РФ от 08.11.2000 N 845, эти обстоятельства отсутствуют в случае, если они постоянно проживают в жилом помещении, предоставленном им по договору найма в жилищном фонде любого вида (государственном, муниципальном, общественном, находящемся в коллективной собственности) независимо от размера жилой площади. Данное положение существенно снижает конституционные права этой категории граждан, которых государство в лице территориальных органов Минфедерации России обязано защищать и обустраивать. Ведь наличие штампа в паспорте о постоянной регистрации (чаще всего они регистрируются в общежитиях или у своих родственников, живущих, как правило, в условиях, не соответствующих санитарно-техническим нормам и требованиям) еще не означает, что они обустроены и поэтому должны лишаться статуса вынужденных переселенцев.

Положение беженцев и вынужденных переселенцев усугубляется действующим законодательством в этой области, которое идет по пути ужесточения требований для получения статуса беженцев или вынужденных переселенцев, что констатирует и территориальный орган Минфедерации России в Республике Татарстан. Однако разумно проводимая миграционная политика, несомненно, сможет положительно повлиять на демографическую ситуацию в Российской Федерации, которая в настоящее время многими учеными оценивается как катастрофическая.

Ужесточение требований по предоставлению статуса вынужденного переселенца, по мнению Уполномоченного, не способствует соблюдению его прав и свобод. В связи с прекращением с 01.01.2001 срока действия пункта "г" статьи 18 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации дало разъяснение, что его территориальные органы в своей работе не могут применять пункт 6 статьи 3 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" в отношении лиц, прибывших в Российскую Федерацию после указанного срока. Это означает, что ранее территориальные органы регистрировали ходатайства о признании вынужденными переселенцами граждан бывшего СССР, прибывших в Российскую Федерацию вследствие совершенных в отношении них или членов их семей насилия или преследования по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка и подавших документы на приобретение гражданства РФ. После 1 января 2001 года лица, претендующие на получение статуса вынужденного переселенца, должны приобрести гражданство Российской Федерации в странах своего проживания путем обращения в посольства Российской Федерации до приезда в Российскую Федерацию, так как вынужденными переселенцами могут быть только граждане Российской Федерации. Таким образом, люди ставятся в неравное положение в зависимости от временного фактора, так как усложняется получение гражданства Российской Федерации и получение статуса вынужденных переселенцев лицами, для которых Россия также является исторической и этнической Родиной.

Уполномоченный полностью поддерживает вывод территориального органа Минфедерации России в Республике Татарстан о том, что, учитывая демографическую ситуацию в целом по Российской Федерации и Республике Татарстан, а также многолетний анализ выделенных и освоенных финансовых средств, только федеральными средствами и органами проблему мигрантов не решить. Настало время разработать совместно с заинтересованными ведомствами и учреждениями собственную миграционную программу Республики Татарстан. В настоящее время территориальный орган приступил к разработке проекта данной программы.

Важность принятия такой программы обусловлена тем, что в 2001 году истек срок действия Федеральной миграционной программы на 1998 - 2000 годы, срок действия которой ввиду отсутствия новой программы был продлен на 2001 год.

Вместе с тем Уполномоченный считает, что данная программа не может быть чисто республиканской по причинам, указанным в соответствующем разделе доклада Уполномоченного "О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан" за 2000 год, который согласно статье 14 Закона Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" был опубликован в газете "Республика Татарстан", а также направлен соответствующим должностным лицам. Приведенные в нем рекомендации и предложения по улучшению положения беженцев и вынужденных переселенцев, по мнению Уполномоченного, не потеряли своей актуальности по настоящее время.

Необходимо принятие именно федеральной программы или концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, которая бы определила отношения в этой области между центром и регионами, источники финансирования для ее реализации, права и обязанности федеральных органов государственной власти и ее субъектов, а также органов местного самоуправления при ее выполнении. Только при соблюдении этих условий возможно принятие республиканской миграционной программы, так как только за счет республиканского бюджета проблемы вынужденных переселенцев не решить ввиду отсутствия достаточных средств.

Только скоординированная деятельность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления по решению проблем беженцев и вынужденных переселенцев, привлечение средств соответствующих бюджетов в достаточном количестве позволит обеспечить реальный прогресс в обеспечении и соблюдении прав этой категории лиц, в том числе и конституционных. Для этого потребуется создание соответствующей правовой базы путем внесения изменений в действующее законодательство и принятие новых нормативных правовых актов как на федеральном, так и на уровне субъектов федерации.

Анализ жалоб, поступивших от обвиняемых и осужденных к лишению свободы, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, свидетельствует о нарушениях прав и законных интересов указанной категории граждан. Вопрос соблюдения прав и свобод человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС), расположенных на территории Республики Татарстан, как и по всей России, продолжает оставаться одним из наиболее сложных.

Сами условия содержания в пенитенциарных учреждениях в значительной степени следует квалифицировать как бесчеловечные, унижающие человеческое достоинство. Грубо нарушаются права человека на охрану здоровья и личную безопасность. Эта система не исправляет, а морально и физически калечит заключенных, развращает персонал и воспроизводит криминогенную опасность в обществе, о чем свидетельствует большой процент рецидивной преступности. Положение усугубляется недостаточностью финансирования этих учреждений из федерального бюджета и невозможностью развивать свою производственную базу.

За 2001 год практически никаких улучшений положения в этой области не произошло, острыми остаются те же проблемы, которые были указаны в докладе Уполномоченного за 2000 год. При наличии 14810 мест в учреждениях Управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан в них по состоянию на 01.01.2002 содержалось 18315 человек, перелимит составил 23,7%, то есть продолжает увеличиваться (в 2000 году составлял 21,8%).

Наиболее сложное положение продолжает оставаться в следственных изоляторах, перелимит в которых составляет 74,8%. При лимите в следственных изоляторах 2070 мест в них содержалось 3618 человек, в том числе 189 женщин и 268 несовершеннолетних. Переполненность приводит к несоблюдению продолжительности прогулок, сроков и графиков помывки в банях, а также режима сна и отдыха.

Несоблюдение жилищных и санитарных норм неизбежно влечет за собой распространение инфекционных заболеваний, в первую очередь туберкулеза легких. На 1 января 2002 года в учреждениях УИН Минюста Российской Федерации по Республике Татарстан состояло на диспансерном учете по туберкулезу 2342 человека (на 01.01.2001 - 2053), из них больных активной формой туберкулеза - 1037 человек. По СИЗО показатель заболеваемости туберкулезом составил 10,5 случаев на 1000 человек и увеличился на 18,4% по сравнению с предыдущим годом.

Вызывает большую озабоченность проблема содержания и лечения ВИЧ - инфицированных. Так, за 2000 год количество ВИЧ - инфицированных увеличилось с 4 до 268, а в 2001 году количество увеличилось с 268 до 918 человек, то есть идет резкий рост заболеваемости.

Следственные изоляторы и колонии становятся основным очагом распространения этих болезней среди остальной части общества.

Осужденные и лица, содержащиеся в следственных изоляторах, по-прежнему не обеспечиваются питанием по установленным нормам. В прошедшем году обеспеченность осужденных и следственно - арестованных хлебом составила - 94,8%, картофелем - 89,5%, рыбой - 76,3%, мясом - 74%.

Не соблюдаются также права осужденных на вещевое довольствие. Так, в 2001 году эти нужды были обеспечены на 89%.

Уполномоченному поступило 4 жалобы (в том числе одна коллективная от 13 человек) от осужденных, содержащихся в УЭ-148/5, на условия содержания, материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение, недостаточное питание, переполненность мест их содержания, распространенность различных инфекционных заболеваний. Проверкой было установлено, что в колонии несвоевременно подавалась вода в коммунально-бытовые и жилые помещения, не было обеспечено достаточное количество кранов и умывальников, не соблюдался график посещения бани и сдачи белья в прачечную, что явилось одной из причин увеличения случаев заболевания "чесоткой". В некоторых отрядах отсутствовали стекла на оконных рамах, жилые секции переполнены. Указанные нарушения стали возможны в результате крайне недостаточного финансирования учреждений УИН МЮ РФ по РТ из средств федерального бюджета. Большая часть указанных нарушений после вмешательства Уполномоченного была устранена.

Вследствие пренебрежительного отношения персонала следственных изоляторов и других учреждений УИС к осужденным продолжают нарушаться права последних. Этому способствует тот факт, что пенитенциарные учреждения до сих пор остаются закрытыми для действенного общественного контроля и средств массовой информации, основным источником информации о нарушениях прав осужденных и содержащихся в следственных изоляторах являются их письма.

Имеют место факты незаконного наложения дисциплинарных взысканий, нарушения закона при предоставлении условно-досрочного освобождения и другие. Прокуратурой Республики Татарстан в 2001 году выявлено 33 незаконно наложенных на осужденных взысканий. УИН МЮ РФ по РТ выявлено 3 случая нарушения законности. 1 сотрудник привлечен к уголовной ответственности. 21 сотрудник уволен по отрицательным мотивам. К дисциплинарной ответственности привлечено 498 сотрудников уголовно-исполнительной системы, из них 44 сотрудника по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования. Одной из основных причин низких профессиональных и моральных качеств персонала УИС является отток специалистов из-за низких должностных окладов и отсутствия реальных перспектив на улучшение жилищных условий.

Остается низкой вовлеченность осужденных в трудовую деятельность, в связи с чем не обеспечивается их право на труд, получение вознаграждения за него и профессиональное обучение. В настоящее время в учреждениях УИН МЮ Российской Федерации по РТ оплачиваемой работой обеспечено всего 4119 человек (29,2% от среднесписочного количества осужденных). Отсутствие оплачиваемой работы не позволяет осужденным приобрести дополнительные продукты питания и предметы первой необходимости, возместить ущерб, причиненный ими гражданам и государству, рассчитаться за полученные продукты питания и вещевое имущество. Для осужденных, утративших социальные связи, денежные средства, заработанные ими в период отбывания наказания, могут стать источником существования после освобождения. Эффективное трудовое использование осужденных снизило бы остроту проблемы обеспечения уголовно-исполнительной системы продуктами питания, вещевым имуществом, продукцией коммунально-бытового и специального назначения.

Предприятия уголовно-исполнительной системы ежегодно производят платежи почти по 30 видам федеральных и местных налогов и сборов. Вследствие убыточности значительной части данных предприятий их задолженность по этим выплатам остается очень высокой. Кредиторская задолженность УИН по бюджету составила 33721,5 тыс. рублей, в том числе за продукты питания - 21029,6 тыс. рублей, за медикаменты - 1075,1 тыс. рублей, за вещевое имущество - 1929,5 тыс. рублей, за коммунальные услуги - 4860,3 тыс. рублей. Практически не обновляются основные фонды, из-за чего оборудование большинства предприятий имеет высокую степень изношенности.

Руководством Республики Татарстан в 2001 году с целью развития промышленного сектора учреждений УИН Минюста Российской Федерации по Республике Татарстан и улучшения положения заключенных размещен госзаказ на предприятиях УИС на сумму 4,5 млн. рублей, реструктуризированы и списаны задолженности в местные бюджеты на сумму 822 тысяч рублей, на совершенствование трудовой занятости выделено 2,1 млн. рублей.

Стабилизация обстановки в учреждениях уголовно-исполнительной системы требует радикальных мер государственной поддержки. Для приведения условий содержания лиц, заключенных под стражу, в соответствие с требованиями законодательства, создания необходимых условий для обеспечения трудовой занятости осужденных; повышения социальной защищенности и профессиональной подготовки персонала следственных изоляторов и исправительных учреждений необходим комплексный подход с участием федеральных и республиканских органов государственной власти.

Уполномоченный считает, что предложения и рекомендации, изложенные в докладе "О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан" за 2000 год, будут способствовать соблюдению прав человека, содержащихся в учреждениях УИС.

С целью реального улучшения положения граждан, содержащихся в учреждениях УИН РФ по Республике Татарстан, по мнению Уполномоченного, в первоочередном порядке необходимо провести следующие мероприятия:

реконструкцию и ремонт зданий и помещений действующих следственных изоляторов и исправительных учреждений, инженерных сетей, режимных корпусов, блоков вспомогательных помещений, продовольственных и вещевых складов с целью приведения их в соответствие с санитарными и техническими нормами;

создание системы антиинфекционной защиты;

оздоровление финансового состояния предприятий уголовно-исполнительной системы;

эффективное использование производственного потенциала для удовлетворения собственных нужд уголовно-исполнительной системы;

совершенствование форм и методов профессионального обучения осужденных социально значимым специальностям;

обеспечение обслуживающего персонала следственных изоляторов и тюрем жильем.

Широкое отражение в обращениях граждан нашли вопросы функционирования судебной системы и других правоохранительных органов. Основным и наиболее цивилизованным способом защиты прав, свобод и законных интересов граждан является правосудие. Судебная власть призвана удовлетворять потребности граждан, общества и государства в законном, справедливом, быстром разрешении споров и ее эффективное функционирование в условиях становления правового государства имеет огромное значение.

Всего по вопросу пересмотра приговоров и определений по уголовным делам, вынесенных судебными инстанциями, к Уполномоченному поступило 79 обращений. 25 граждан обратилось с просьбой о пересмотре гражданских дел по жилищным, трудовым и другим вопросам.

Большинство из них были направлены в надзорные инстанции в соответствии со статьей 25 Закона Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан". По ходатайству Уполномоченного было принесено 5 протестов на судебные решения.

К Уполномоченному из исправительного учреждения, находящегося в Красноярском крае, поступило обращение гр. Д., осужденного Елабужским городским судом по статье 228 ч. 4. УК Российской Федерации, о том, что его доводы о необоснованности приговора, изложенные в кассационной жалобе, не были приняты во внимание судебной коллегией по уголовным делам Верховного суда Республики Татарстан. После письма Уполномоченного в Прокуратуру Республики Татарстан с просьбой проверить обстоятельства, изложенные в жалобе, и принять предусмотренные законом меры, Прокурором республики на приговор был принесен протест в порядке надзора.

Гр. А. обратился к Уполномоченному в связи с нарушением его прав при рассмотрении кассационной жалобы на приговор Набережночелнинского городского суда. По инициативе Уполномоченного Президиумом Верховного суда Республики Татарстан определение судебной коллегии Верховного суда Республики Татарстан по уголовному делу гр. А. было отменено и дело было направлено на новое кассационное рассмотрение.

В правоохранительных органах не всегда соблюдаются требования уголовно-процессуального законодательства о всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела, имеющих значение для его правильного разрешения, защиты прав и законных интересов участвующих в нем лиц.

Уполномоченным к рассмотрению была принята жалоба гр. А., осужденного Верховным судом Республики Татарстан по п. "ж" ч. 2 статьи 105, ч. 3 статьи 166 УК РФ к семнадцати годам лишения свободы. С целью проверки доводов заявителя о нарушении уголовно-процессуального законодательства при расследовании уголовного дела Уполномоченным были направлены запросы в Центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Центральную Средне-Волжскую лабораторию судебной экспертизы. На основании полученных ответов Уполномоченный направил письмо Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который согласился с изложенными доводами и обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с ходатайством о проверке обоснованности осуждения гр. А.

Несмотря на снижение количества поступающих в суды дел и увеличение количества судей, при осуществлении правосудия нарушаются сроки рассмотрения дел, что ущемляет право граждан на судебную защиту и препятствует своевременному восстановлению нарушенных прав граждан. Так, к Уполномоченному обратились гр.гр. Ш. и П. с жалобой на нарушения их жилищных прав КФВАУ и КЭЧ Казанского гарнизона и на длительное рассмотрение судом их исковых заявлений о предоставлении благоустроенного помещения. После обращения Уполномоченного к Председателю Верховного суда Республики Татарстан гражданские дела по искам заявителей были рассмотрены. Судом вынесено решение об удовлетворении исковых требований.

Актуальной остается проблема исполнения вступивших в законную силу судебных решений. Деятельность судебных приставов зачастую не приводит к положительным результатам, особенно в случаях необходимости возмещения причиненного ущерба. Не соблюдаются предусмотренные законом сроки совершения исполнительных действий. В 2001 году на действия судебных приставов в Главное управления Минюста Российской Федерации по Республике Татарстан от физических и юридических лиц поступило 2765 обращений, жалоб и заявлений. Для создания действенного механизма исполнения судебных решений в существенном совершенствовании нуждается законодательство, регулирующее порядок их исполнения. Необходимо в законодательном порядке возложить контроль за исполнением судебного решения на судью, вынесшего данное решение.

Острой проблемой остается незащищенность граждан от произвола со стороны работников органов внутренних дел и следственных органов, выражающаяся как в необоснованном привлечении граждан к уголовной ответственности, так и в необоснованном отказе в возбуждении уголовных дел, чем существенно нарушаются права граждан. В органы Прокуратуры Республики Татарстан за 2001 год поступило 7552 жалоб и заявлений граждан на действия сотрудников органов, осуществляющих следствие, дознание и оперативно-разыскную деятельность. Было удовлетворено 1746 или 23%. По выявленным нарушениям законов органами дознания и предварительного следствия Прокуратурой Республики Татарстан было внесено 1190 представлений, по которым 755 сотрудников органов внутренних дел привлечены к дисциплинарной ответственности.

По фактам совершения сотрудниками органов внутренних дел преступлений возбуждено 100 уголовных дел в отношении 127 лиц. Из указанного количества дел 62 (в отношении 82 лиц) было возбуждено по фактам совершения преступлений, связанных со служебной деятельностью. Из этого числа 13 дел в отношении 21 лица возбуждены по фактам превышения должностных полномочий, совершенных с насилием в отношении граждан при раскрытии преступлений, и 3 дела в отношении 3 лиц по фактам служебного подлога и фальсификации.

К Уполномоченному поступила жалоба гр. Т. на незаконные действия сотрудников Альметьевского УВД Республики Татарстан, выразившиеся в служебном подлоге при привлечении его к уголовной ответственности за совершение разбойного нападения, которая с доводами Уполномоченного была направлена в Прокуратуру Республики Татарстан. После проведенной Прокуратурой республики проверки возбуждено уголовное дело по факту незаконного задержания заявителя, а также совершения сотрудниками милиции служебного подлога.

По инициативе Уполномоченного Прокуратурой Республики Татарстан было отменено постановление следователя прокуратуры Вахитовского района г. Казани об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти гр. Ж.

После вмешательства Уполномоченного прокурором Менделеевского района Республики Татарстан было отменено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное начальником МОБ Менделеевского РОВД по факту незаконного прекращения подачи электроэнергии в жилище гр. Б.

Доступ к правосудию и правовая защищенность гражданина непосредственно связаны с его правом на получение квалифицированной юридической помощи, гарантированной статьей 159 Конституции Республики Татарстан. В республике существуют серьезные проблемы с реализацией этого конституционного права.

Высокая плата за оказание юридических услуг привела к тому, что не только малоимущим и социально незащищенным слоям населения становится недоступным получение квалифицированной юридической помощи, но и большинству населения с более или менее устойчивыми доходами.

Отдельным категориям граждан, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно, но не всегда квалифицированно.

Имеют место случаи, когда при выборе адвоката сотрудники правоохранительных органов не считаются с мнением подозреваемых и обвиняемых - не вызывают защитника, избранного обвиняемыми, а пытаются навязать "своего" адвоката, которому обвиняемые не доверяют. Следователь или дознаватель обязан приглашать адвоката не лично, а только через юридическую консультацию. Не должно быть у следователя, дознавателя "своего" адвоката, а у адвоката "своего" следователя. Это, во-первых, противоречит принципам уголовного процесса, а во-вторых, приводит к нарушению прав человека.

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан полагает необходимым создание муниципальной адвокатуры и оказание более широкой бесплатной правовой помощи неимущим. Это должно найти поддержку со стороны Коллегии адвокатов Республики Татарстан и других юридических консультаций.

В деятельности судебных органов имеется много проблем, связанных не только с недостаточным материально-техническим обеспечением судов, кадровыми вопросами. Требуется глубокое реформирование судебной системы, создание соответствующей правовой базы для ее эффективного функционирования.

Продолжает иметь место большое число жалоб граждан на оперативную и надежную судебную защиту, на нарушение их прав решениями и действиями органов государственной власти и их должностных лиц. В 2001 году судами рассмотрено 2983 жалобы на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов власти. Поэтому объективно назрела необходимость ускорить создание еще одной ветви судебной власти - административной юстиции. Юридические основания для введения административных судов в Российской Федерации есть. Конституцией РФ (ч. 2 ст. 118) определено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. С созданием сети административных судов появится реальная возможность освободиться от судебной волокиты при рассмотрении дел, связанных с публичными отношениями, оперативно рассматривать публично-правовые споры в сфере государственного управления, жалобы на действия и решения органов исполнительной власти и должностных лиц. О необходимости введения системы ювенальных судов указано в соответствующем разделе доклада.

Длительное время не решается на законодательном уровне проблема защиты свидетелей от возможных посягательств со стороны обвиняемого и его окружения с целью воспрепятствования выполнения ими своего общественного долга. Это нарушает права граждан на личную безопасность. Принятие закона, предусматривающего защиту свидетелей, потерпевших и других лиц, обеспечивающих своим участием правосудие, создание системы гарантий их защиты, включающей предоставление охраняемого жилья и обеспечение личной охраны, переселение, финансовую помощь и т.п., позволит повысить эффективность деятельности судебной власти, укрепить правопорядок и законность и реально защитить права граждан.

Нынешнее состояние правосудия в Российской Федерации не удовлетворяет практически никого, в первую очередь население. В настоящее время в Российской Федерации началась судебная реформа, в ходе которой должны быть решены не только указанные проблемы, но и многие другие, в том числе повсеместное введение суда присяжных.

Проведенный анализ обращений граждан за 2001 год позволяет сделать ряд выводов.

Нарушение не только законов, но и норм Конституции Республики Татарстан в области прав человека и гражданина - явление распространенное, имеющее тенденцию к расширению. Пренебрежение к правам и законным интересам граждан крайне отрицательно влияет на социально-психологическое и нравственное состояние общества, вызывает недоверие населения к органам государственной власти и их должностным лицам, создает неблагоприятную правовую ситуацию.

Поступление жалоб граждан в органы исполнительной власти на волокиту, бюрократизм, бездушное отношение должностных лиц при решении жизненно важных проблем татарстанцев не снижается.

Работа с обращениями граждан не везде отличается должной последовательностью и системностью. Редко несут ответственность должностные лица, виновные в нарушении прав граждан или превышении полномочий. Требует улучшения прием граждан, в том числе первыми лицами министерств и ведомств. Все эти вопросы редко выносятся на заседания коллегий. Специальные структурные подразделения по работе с обращениями граждан формируются по "остаточному" принципу.

Серьезной проблемой остается подбор и расстановка кадров для работы с обращениями граждан. В современных условиях от них требуется знание делопроизводства и технологии автоматизированной обработки информации, владение проблемами отрасли, основами экономики, социологии, права и психологии. Поэтому для повышения уровня их квалификации предлагается шире использовать возможности института государственной службы при Президенте Республики Татарстан, изучать иностранный опыт. Нужно наладить обеспечение подразделений министерств и ведомств, занятых работой с жалобами граждан, юридической, справочной и методической литературой. Необходимо разработать также научно обоснованные нормативы нагрузки и численности специалистов, занимающихся рассмотрением обращений граждан, систему их подготовки по вопросам защиты прав граждан с учетом международных договоров Российской Федерации и общепризнанных норм международного права.

На новом этапе реформ и в свете задач, выдвинутых Президентом республики М.Шаймиевым в его Послании Государственному Совету Республики Татарстан в 2002 году, необходимо ускорить обработку по замечаниям Президента проекта закона об обращениях граждан и его внесение на обсуждение депутатов; запланировать парламентские слушания о практике применения законов об обращениях граждан; разработать акт, упорядочивающий работу с обращениями граждан, поступающими в органы государственной власти по телекоммуникационным каналам связи (электронная почта, глобальная сеть "Интернет" и т.п.); разработать и утвердить ведомственные нормативные акты по работе с обращениями граждан; пересмотреть тематические классификаторы письменных и устных обращений, предусмотрев в них вопросы (блок вопросов) соблюдения и защиты прав граждан в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан; завершить централизацию во всех министерствах и ведомствах учета обращений граждан и контроля за результатами их рассмотрения, планировать и вносить на обсуждение коллегиальных органов вопросы о реализации предложений граждан по наиболее значимым проблемам отраслей, защите их прав и законных интересов; разработать планы мероприятий по совершенствованию системы взаимодействия министерств и ведомств с их территориальными подразделениями в городах и районах, с другими органами исполнительной власти; расширить практику совмещения плановых командировок специалистов разных подразделений органов исполнительной власти с рассмотрением обращений граждан на местах, совмещения проверок состояния дел в подведомственных организациях с обеспечением трудовых и социальных прав работников.

Особое внимание следует уделять исполнению поручений по обращениям, в которых ставятся вопросы, значимые для отраслей, городов и районов, социальных групп населения, приводятся факты нарушения законов, прав граждан, коррупции, злоупотребления служебным положением должностными лицами.

ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО

ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Одной из важных задач Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2001 году была деятельность по развитию и совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами международного права.

Конституция Республики Татарстан наделила Уполномоченного правом законодательной инициативы, предоставив ему возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека.

Как член Конституционной комиссии Республики Татарстан Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан участвовал в разработке изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан с учетом развития федеративных отношений в Российской Федерации.

В частности, Уполномоченный представил проект раздела II Конституции Республики Татарстан "Права, свободы и обязанности гражданина", а также внес поправки по внесению изменений и дополнений в другие разделы Конституции Республики Татарстан.

В истекшем году, реализуя право законодательной инициативы, Уполномоченный разработал и внес в Государственный Совет Республики Татарстан 5 проектов законов Республики Татарстан, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Как известно, одним из конституционно-правовых средств защиты прав и свобод граждан является их право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и управления и органы местного самоуправления.

Поскольку до настоящего времени указанные вопросы не нашли своего нормативного закрепления в федеральном законодательстве, за исключением Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27.04.1993, то основным правовым актом, регламентирующим порядок приема и рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, остается Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан". Указ Президиума Верховного Совета СССР, исходя из централизации государственной власти, строгой подчиненности по вертикали нижестоящих звеньев власти вышестоящим, содержит общие требования, не вписывающиеся в сложившееся по Конституции Российской Федерации 1993 г. федеративное государственное устройство, основанное на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что обеспечение в судебном порядке защиты прав и свобод граждан при формальном сохранении положений устаревшего Указа сегодня оказывается недостаточным, так как в правотворческой деятельности, регулирующей данную сферу общественных отношений, законодательно не закреплены полномочия реформированных после 1993 г. органов государственной власти, Уполномоченный разработал и внес в Государственный Совет проект закона "Об обращениях граждан в Республике Татарстан".

Принятие указанного закона в условиях возросшей социальной и политической активности граждан, накопившихся нерешенных проблем в жизни республики, при отсутствии федерального закона позволило бы устранить правовой пробел в законодательстве Республики Татарстан.

Закон "Об порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан", базирующийся на ст. 72 (п. "б" ч. 1), 76 (ч. 2,4) Конституции Российской Федерации, не только закрепляет, но и детально регулирует право на обращение граждан Республики Татарстан, иностранных граждан и лиц без гражданства в органы государственной власти и управления, к их должностным лицам, руководителям предприятий и учреждений по вопросам, затрагивающим их личные и коллективные интересы.

В конце XX века заметно возросло значение прав и свобод человека и гражданина, прав народов на свое развитие.

Во всем мире наблюдается процесс поиска новых механизмов решения национально-этнических проблем. По сути, идет трудный и противоречивый процесс создания планетарного правопорядка и правосознания, который все больше утверждает во многих странах мира идеи гуманизма, уважения и соблюдения прав наций, коренных и малочисленных народов. Признание и практическое претворение в жизнь прав народов (наций) имеет исключительно важное значение как для Российской Федерации, так и для Республики Татарстан. Смысл современной национальной политики заключается в создании необходимых условий для свободного развития всех народов и этнических интересов людей, связанных принадлежностью к тому или иному этносу при обеспечении национального равноправия и прав всех граждан.

У многонационального населения республики стимулами развития являются стремление к полноправному участию в государственных и общественных делах, свободному национальному развитию, этническому самовыражению и самоутверждению. Общими же для всех национальностей татарстанского общества являются толерантность, традиционная приверженность к народно-этическим нормам совместного проживания.

Известно, что международно-правовыми актами и конституциями Российской Федерации и Республики Татарстан установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются и любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В своем послании Государственному Совету в 2001 году Президент Республики Татарстан М.Шаймиев заострил свое внимание на задаче "развития культуры и языков всех этнических групп Татарстана, обратил внимание народных избранников на тенденцию объединения малочисленных обществ в национально-культурные автономии; на то, что "лидеры и активисты национальных обществ республики стремятся к конструктивному диалогу и взаимодействию с властями".

В настоящее время (по сведениям Ассоциации национально-культурных организаций республики) в республике создано более пятидесяти национально-культурных объединений, из которых 25 расположены в Казани и 17 - в г. Набережные Челны.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и Республики Татарстан не только защиту прав и свобод человека и гражданина, но и прав национальных меньшинств, а также общие вопросы воспитания, образования, культуры.

Статья 3 Федерального Закона "О национально-культурной автономии" устанавливает, что образование и деятельность национально-культурных объединений регулируются настоящим законом, принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, соответствующими положениями конституций, законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Данное положение законодательством Республики Татарстан не было урегулировано.

Разработанный и внесенный в Государственный Совет Уполномоченным проект Закона Республики Татарстан "О национально-культурных объединениях граждан в Республике Татарстан" направлен на реализацию конституционных прав граждан различных национальностей, проживающих на территории Республики Татарстан, создание условий для взаимодействия республики и общества в деле защиты национальных интересов граждан в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Принятие этого закона будет способствовать дальнейшему эффективному развитию сбалансированной политики в области межэтнических отношений, развитию культуры народов республики, определит дополнительные гарантии для защиты прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь малочисленных народов, проживающих на территории Республики Татарстан, позволит на правовой основе взаимодействовать национально-культурным объединениям как между собой, так и с органами государственной власти республики. Это, несомненно, усилит потенциал межнационального согласия в Татарстане, активизирует поддержку власти национально-культурными объединениями.

Основополагающим принципом деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан является его независимость. Статья 31 Закона Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" устанавливает, что вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных этим законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного влечет ответственность, установленную законодательством.

С целью наполнения реальным содержанием положения статьи 31 Закона "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" и создания действенного механизма выполнения поставленных перед Уполномоченным задач по восстановлению прав граждан Уполномоченным в Государственный Совет Республики Татарстан был представлен проект закона Республики Татарстан "Об административной ответственности за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан".

Установление административной ответственности за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан является гарантией реализации им своих полномочий при восстановлении прав граждан.

Уполномоченный внес в Государственный Совет Республики Татарстан проект закона Республики Татарстан "Об организации работы по опеке и попечительству в Республике Татарстан", направленный на регулирование вопросов организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства в Республике Татарстан, преодоление межведомственной разобщенности в решении проблем детей, лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными, дееспособных лиц, нуждающихся в попечительстве по состоянию здоровья.

До настоящего времени указанные вопросы не нашли своего нормативного закрепления в федеральном законодательстве.

Законопроект базируется на положениях конституций Российской Федерации и Республики Татарстан, Гражданского и Семейного кодексов Российской Федерации и Федерального Закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации".

Внесение данного законопроекта связано также и с тем, что положение детей в последнее десятилетие, их правовая защищенность продолжают ухудшаться.

Так, в Республике Татарстан увеличивается количество детей, лишенных права жить и воспитываться в семье. Из года в год растет число родителей, злостно уклоняющихся от воспитания детей, проявляющих по отношению к детям жестокость и насилие. Растет число внебрачных, подкинутых, беспризорных, эксплуатируемых, развращаемых, истязаемых детей. Дети занимаются бродяжничеством и попрошайничеством, что влечет за собой увеличение числа правонарушений. Крайне болезненной является проблема социального сиротства.

Данный закон позволит усилить правовые гарантии по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Так как Республика Татарстан находится в едином российском правовом пространстве, Уполномоченный также отслеживает ситуацию с реализацией статей конституций Российской Федерации и Республики Татарстан, запрещающих издание в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Так, Уполномоченный, проанализировав состояние дел, связанных с опубликованием и вступлением в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, разработал и внес в Государственный Совет Республики Татарстан проект закона Республики Татарстан "О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных актов Республики Татарстан, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина", направленный на реализацию конституционных прав граждан.

Наиболее важные положения, касающиеся опубликования законов и иных нормативных правовых актов, закреплены в Конституции Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции РФ закон, а равно любой другой нормативный правовой акт, который затрагивает права, свободы и обязанности граждан, начинает действовать только после того, как он в официальном порядке доведен до всеобщего сведения, то есть опубликован. Конституция Республики Татарстан в статье 40 предусматривает, что государственные органы, общественные объединения и должностные лица обязаны обеспечить гражданину возможность ознакомления с их решениями и иными материалами, затрагивающими их права и законные интересы.

В п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" судам дано указание обратить внимание на то, что в силу ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации не могут применяться законы, а также любые иные нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии с указанным конституционным положением суд не вправе основывать свое решение на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Опубликование нормативных актов напрямую связано с проблемой вступления их в силу, правильным применением правовых норм всеми государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами. Весьма важным здесь является и информационно-правовой аспект, поскольку состояние гласности в этой области непосредственно затрагивает права и законные интересы граждан. Их информированность о действующем законодательстве и должна стать определенным средством обеспечения этих прав и свобод, необходимой предпосылкой знания законов и иных нормативных актов.

В 2002 году законотворческая деятельность Уполномоченного по вопросам, затрагивающим права, свободы, обязанности человека и гражданина, будет продолжена.

ПРОСВЕЩЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международное сообщество пришло к выводу, что вызов современности и перспективы общественного развития придают образованию в области прав человека основополагающее значение. Декларация и Программа действий Всемирной конференции по правам человека (Вена. 1993 г.) призвали все государства и учреждения включать вопросы прав человека в учебные программы всех без исключения учебных заведений. В Совете Европы, членом которого является Российская Федерация, в двух из четырех магистральных направлений его деятельности заявлены: повышение осознания общественностью значимости прав человека, совершенствование обучения и информации о правах человека в школах и вузах.

С первого января 1995 года началось десятилетие Организации Объединенных Наций по обучению правам человека. Документ ООН, объявивший Всемирную информационную кампанию по правам человека, ориентирует на необходимость уделять особое внимание обучению правам человека отдельных профессиональных групп.

Должны идти параллельные и взаимосвязанные процессы: практическое укрепление прав человека в реальной действительности и формирование культуры прав человека, включающей в себя знание и уважение прав и свобод человека, владение практическими навыками их защиты.

Эффективность правовых норм и механизмов защиты прав человека во многом зависит от уровня правосознания и правовой культуры должностных лиц государства и рядовых граждан.

В соответствии с законом Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" на Уполномоченного возложена задача содействия правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В 2001 году в День знаний - 1 сентября - продолжилась работа по учебно-просветительской акции, направленной на формирование знаний о правах человека у детей и молодежи.

В аппарате Уполномоченного проходили учебную практику и стажировку студенты КГУ, социально-юридического института, Татарского института содействия бизнесу.

Информационно-просветительская деятельность Уполномоченного в сфере прав человека велась им на радио, телевидении и в республиканской прессе.

Уполномоченный регулярно выступал по проблемам соблюдения и защиты прав человека на республиканских курсах повышения квалификации работников представительных органов власти при Государственном Совете Республики Татарстан.

В целях пропаганды правовых знаний Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан подготовлен информационно-справочный материал "Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан"; опубликована книга "Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан)"; комментарий к Закону Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан". Комитетом по защите прав человека в РТ издана "Энциклопедия по правам человека в Республике Татарстан", переведена на татарский язык Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Издаваемые аппаратом Уполномоченного ежегодные доклады Уполномоченного, литература информационно-просветительского характера направляются в органы государственной власти Республики Татарстан, библиотеки высших учебных заведений, неправительственным правозащитным организациям.

По запросам других регионов Российской Федерации Уполномоченным оказывалась методическая помощь, посылалась информация о становлении и деятельности института Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан.

Вместе с тем следует отметить необходимость дальнейшей активизации работы по правовому просвещению населения республики. Актуальной проблемой, по мнению Уполномоченного по правам человека в РТ, является разработка, принятие и реализация на территории Республики Татарстан республиканской целевой программы "Правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты".

Реализация этой программы позволит утвердить принцип верховенства закона, создать эффективную систему информации, просвещения и обучения в области прав человека, будет содействовать повышению правовой культуры, укреплению основ правового государства, обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В 2001 году продолжились деловые контакты Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан с Уполномоченными по правам человека в Российской Федерации и субъектах РФ, с комиссиями по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, высшими учебными заведениями, СМИ, иными неправительственными структурами в регионах, структурами по проблемам соблюдения, защиты прав и свобод человека, а также международными правозащитными организациями, зарубежными неправительственными структурами.

В январе 2001 года в Москве Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан принял участие в заседании круглого стола на тему "Стандарты Совета Европы в области свободы передвижения и российская политика", проведенного Институтом права и публичной политики в рамках проекта "Россия и Совет Европы", при поддержке Фонда правозащитных проектов Министерства иностранных дел Великобритании. В рамках круглого стола были рассмотрены вопросы, связанные с правом на свободу передвижения, практикой Конституционного суда РФ и судов общей юрисдикции в обеспечении права на свободное передвижение в соответствии со стандартами Совета Европы.

В январе 2001 года в г. Москве Уполномоченный также принял участие во Всероссийском чрезвычайном съезде по защите прав человека, где 350 крупнейших правозащитных организаций из разных регионов обсудили проблему обеспечения защиты прав человека в Российской Федерации.

В мае 2001 года Санкт-Петербургский политологический центр "Стратегия" совместно с аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ организовал (г. Пушкино Ленинградской области) круглый стол региональных Уполномоченных по правам человека, в котором принял участие Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан.

В ходе его проведения были рассмотрены вопросы дальнейшего взаимодействия Уполномоченных по правам человека в деятельности по восстановлению прав человека и гражданина, также проект Устава Ассоциации Уполномоченных. Были высказаны мнения о необходимости поддержки законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о внесении изменений в УПК и ГПК РСФСР, а также принятия федерального закона, регулирующего компетенцию и полномочия региональных Уполномоченных.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации приняли участие в обсуждении проекта Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека, подготовленного Председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ Карташкиным В.А.

В мае 2001 года Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан участвовал в научно-практической конференции "Международное и региональное измерение прав человека в свете Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод" (г. Казань).

В июне 2001 года в г. Саратове состоялось заседание круглого стола на тему "Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: перспективы развития", в котором также приняли участие Губернатор Саратовской области Д.Аяцков, Председатель Конституционного суда РФ М.Баглай, Председатель Ассоциации народов России, член Совета Федерации РФ Р.Абдулатипов, Советник Омбудсмена Финляндии Яри Пирйола.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ обсудили проблемы соблюдения прав человека и гражданина в РФ и Европе, достижения и нерешенные проблемы в этой сфере, рассмотрели перспективы развития сотрудничества региональных Уполномоченных по правам человека. В итоге участниками заседания было принято Обращение Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации к депутатам Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. В документе говорится о необходимости скорейшего приведения законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ, так как не все права, закрепленные федеральной Конституцией, получили свое законодательное закрепление в федеральных законах. В Обращении говорится, что в некоторых субъектах по сей день не действует суд присяжных заседателей, не приведено в соответствие с положениями Конституции уголовно-процессуальное законодательство РФ, что приводит к нарушению прав обвиняемого. Уполномоченные по правам человека отмечают отсутствие федеральных законов об альтернативной гражданской службе, о частной собственности на землю, несмотря на то, что данные нормы предусмотрены Конституцией РФ. Исходя из вышеуказанного, участники круглого стола призвали депутатов Госдумы принять меры для ускорения процесса разработки федеральных законов, необходимых для реализации конституционных прав и свобод граждан РФ.

В июне прошлого года в Нижнем Новгороде под патронажем Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе С.Кириенко состоялось совещание с участием Уполномоченных и председателей комиссий по правам человека в субъектах РФ Приволжского федерального округа с целью создания межрегиональной комиссии по правам человека при Полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе для осуществления контроля за обеспечением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, должностными лицами, общественными объединениями всех форм собственности, расположенными на территории данного округа.

В октябре 2001 года в г. Смоленске под патронажем Директората прав человека Совета Европы, с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Санкт-Петербургского политологического центра "Стратегия" состоялся круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, где принял участие Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан.

Собравшиеся ознакомились с мировым опытом, обсудили российские реалии и региональную специфику правозащитной деятельности, рассмотрели вопросы взаимодействия Уполномоченных в условиях массового нарушения прав человека.

Исходя из необходимости консолидации усилий по защите прав и свобод человека и гражданина, участники приняли решение о создании Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Участники приняли также Обращение к Президенту Российской Федерации о проблемах обеспечения защиты прав человека и гражданина в стране.

В ноябре 2001 года в Москве в Государственном Кремлевском дворце собрались представители гражданских неполитических некоммерческих организаций и союзов на Всероссийскую встречу для обсуждения путей гражданского общества в Российской Федерации, выработки форм и эффективных технологий взаимодействия с государственной властью.

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан был приглашен и принял участие в работе форума в качестве почетного гостя.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Правовое государство опирается на гражданское общество, суть которого в добровольной самоорганизации граждан в негосударственные самоуправляющиеся структуры (объединения, ассоциации и т.п.), действующие в рамках Конституции и законов государства, но свободные от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны органов государственной власти.

С точки зрения прав человека гражданское общество - это социальная среда, в которой человек реализует свои интересы, зафиксированные в правах и свободах.

В многообразных взаимоотношениях внутри гражданского общества реализуется значительная часть прав и свобод человека. Кроме того, сами права человека и их защита - объект деятельности некоторых организаций гражданского общества, одни из которых имеют общий правозащитный характер, другие защищают те или иные конкретные права людей. Гражданское общество предполагает также свободу мысли, убеждений, слова и печати, наличие негосударственных средств массовой информации.

Правовое государство и гражданское общество не могут существовать друг без друга. Более того, формирование структур и институтов гражданского общества как раз и обеспечивает становление правового государства.

Высокая степень самоорганизации граждан, неотделимая от их приверженности неким общим фундаментальным принципам, является важнейшим критерием зрелости гражданского общества. Гражданское сообщество никогда и нигде не рождается в готовом виде. На его формирование уходят многие годы.

Государство и гражданское общество находятся в постоянной борьбе за сферы влияния. Гражданское общество создается веками, вместе с целым рядом институтов, которых у нас почти нет, вместе с изменениями самого человека, которые требуют не одного поколения. И тут очень важна максимальная помощь гражданскому обществу в его становлении, максимальная помощь народу в его самоорганизации. Гражданское общество нельзя построить, оно должно расти само.

Гражданское общество - это институты, создаваемые членами общества без приказа и повелений "сверху". И задача государства - создать благоприятную среду для развития гражданского общества. Народ, организованный в общественные объединения, в гражданские союзы, - это и есть функционирующая демократия, энергия народа.

Восстановление трех опор, на которых зиждется гражданское общество, - принцип добровольного объединения граждан, децентрализации государственной власти и делегирования части ее полномочий органам местного самоуправления и НПО - потребует большого труда и терпения.

За прошедшее десятилетие в Республике Татарстан произошли существенные изменения, связанные с обеспечением права граждан на объединение. Более того, формирование добровольных, некоммерческих, неполитических объединений граждан - это один из наиболее динамично развивающихся секторов гражданского общества в Республике Татарстан.

По данным Министерства юстиции Республики Татарстан, по состоянию на 1 января 2002 года в республике зарегистрировано 483 общественных некоммерческих объединения, в том числе правозащитных общественных объединений - 22, общественных объединений по профессиональному признаку - 20, женских общественных объединений - 12, спортивных общественных объединений - 142, молодежных общественных объединений - 49, общественных объединений ветеранов - 34, национально-культурных общественных объединений - 51, общественных объединений по общности интересов - 109, благотворительных общественных объединений - 44.

Решение социально значимых проблем - это совместная цель общественности и государства. Для ее достижения необходимо разработать механизм и технологии взаимодействия некоммерческих и общественных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления, коммерческих организаций.

По мнению Уполномоченного необходимо:

- повышение эффективности управления государством за счет социальной активности граждан, развития партнерства между обществом и структурами власти, развития демократической культуры;

- усиление взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением путем скорейшего принятия законодательных актов, развивающих местное самоуправление ("О службе в органах местного самоуправления", "О статусе депутата представительного органа местного самоуправления", "О финансовых основах местного самоуправления", "О территориальном общественном самоуправлении", "О местном референдуме", "О сходах граждан", "О порядке государственной регистрации Устава местного самоуправления в Республике Татарстан" и др.);

- принятие Государственной комплексной программы поддержки местного самоуправления;

- укрепление финансово-экономической основы местного самоуправления, которое напрямую связано с гарантиями финансовой самостоятельности местного самоуправления, пресечение случаев нарушений финансовых прав местного самоуправления, финансовая поддержка и содействие расширению доходных источников местных бюджетов;

- расширение перечня избираемых, а не назначаемых должностных лиц в системе местных органов власти;

- взаимодействие общественных, государственных и политических сил на стратегических направлениях преобразования республики: коммунальной реформе, реформе образования, развитии местного самоуправления, обеспечении здоровья нации, реальной защите гражданских прав и свобод;

- разработка механизмов диалога и равноправного партнерства между обществом и властью, включая участие гражданских объединений в выработке решений, гражданский контроль над правоприменительной и исполнительной деятельностью властных структур и гражданскую экспертизу законодательных и административных актов. Эти механизмы должны быть предельно просты, открыты и предметно ориентированы, каждый из них будет обеспечивать взаимодействие между группами неправительственных организаций (НПО), заинтересованных в определенной проблеме, и соответствующими структурами исполнительной, законодательной и судебной властей;

- обеспечение правовых, экономических и других условий, гарантирующих независимое существование, эффективную работу и самостоятельное развитие НПО и других институтов гражданского общества;

- распространение заявительной, а не разрешительной формы организации деловой активности и определение законом (исчерпывающим перечнем) тех случаев, когда необходимо получать какие-либо разрешения, а также документов, требуемых для их получения;

- облегчение доступа граждан к информации, в том числе к экологической, об угрозах безопасности и здоровью граждан, о нарушениях гражданских прав и свобод;

- разработка и законодательное закрепление механизма общественного обсуждения всех принимаемых решений, касающихся здоровья и благополучия граждан, на стадии их подготовки и учета результатов такого обсуждения;

- развитие альтернативной гражданской службы;

- создание экономических стимулов и правовых возможностей поддержки и развития общественных организаций как за счет благотворительных источников, так и социального заказа, а не за счет международных или корпоративных спонсоров;

- разработка и введение в практику работы органов государственной власти конкретных механизмов диалога с общественностью (в том числе привлечение общественных организаций к разработке и экспертизе законопроектов и нормативных актов, введение представителей общественных организаций в коллегии министерств и ведомств, включение их в состав государственных комиссий);

- поддержка легального малого и среднего бизнеса - основы рыночной экономики и гражданского общества;

- выведение гражданского общества на более интенсивные международные контакты и способствовать его вливанию в международное гражданское общество.

Состояние дел с правами человека зависит от уважения и соблюдения принципов взаимоотношений человека и государства, признанных международным сообществом, от их воплощения в законодательстве, системе и процедурах защиты прав человека. Важным признаком любой федерации является разграничение предметов ведения и полномочий между центром и ее субъектами.

Как известно, статьями 71, 72, 73 Конституции РФ установили разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем, статья 11 Конституции РФ, относящаяся к основам конституционного строя, предусмотрела, что наряду с Конституцией разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Федеративным и иными договорами Российской Федерации. На сегодняшний день каждый из заключенных договоров представляет собой особые правила разграничения предметов ведения и полномочий, в отличие от общих правил, закрепленных статьями 71 - 73 Конституции РФ.

Кроме Конституции РФ и договоров разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется с помощью законов, как федеральных, так и региональных.

Однако в Российской Федерации до сих пор сложной остается проблема сочетания федерального и регионального законодательства, в том числе в области прав человека. Все это тормозит решение важных вопросов государственного строительства. В становлении правового государства процесс приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством должен строиться на принципе взаимного сотрудничества.

Федеральный центр, требуя приведения законов и нормативных правовых актов Республики Татарстан и других субъектов РФ в соответствие с федеральными, игнорирует тот факт, что региональное законодательство во многом опережает федеральное. Необходимость в собственном правотворчестве в области прав человека возникает у субъектов РФ потому, что федеральный законодатель не принял такие важные законы, как об альтернативной гражданской службе, о правовом положении иностранных граждан, о миграции, об обращениях граждан, о ювенальной юстиции и др. Кроме того, ряд федеральных законов, принятых Государственной думой и одобренных Советом федерации, противоречат Конституции Российской Федерации, международным обязательствам и не отвечают задачам повсеместного и всестороннего соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина.

Согласно Конституции РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина - это исключительное право Федерации, а полномочия субъектов Российской Федерации в этой сфере должны ограничиваться их защитой. Но защита прав и свобод человека и гражданина может потребовать соответствующего правового регулирования на региональном уровне. Однако эта проблема не получила четкого конституционного разрешения. Таким образом, из-за неопределенности в разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области защиты прав и свобод человека и гражданина права и свободы должным образом не обеспечиваются.

Кроме того, толкование конституционных терминов "регулирование и защита" (статья 71 Конституции РФ) и "защита" прав и свобод человека и гражданина (статья 72 Конституции РФ) вызывает правоприменительные проблемы. Во избежание различного понимания конституционных положений целесообразно было бы обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании пункта "в" статьи 71 и пункта "б" статьи 72 с целью определения возможных полномочий субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод.

Эффективной формой ориентирующего влияния Федерального собрания Российской Федерации на региональное законотворчество является разработка модельных законов, а также принятие базовых, системообразующих законов, направленных на реализацию всех положений статьи 72 Конституции Российской Федерации, включая положение о защите прав и свобод человека и гражданина. Принятие таких законов будет способствовать предотвращению споров о разграничении компетенции в решении вопросов, отнесенных Конституцией РФ к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации.

Наконец, предотвращению коллизионных ситуаций при решении компетенционных вопросов во многом мог бы способствовать отлаженный механизм действия согласительных процедур. Следовало бы, в частности, установить принципы формирования согласительных комиссий с участием субъектов РФ, предусмотреть порядок обсуждения и принятия комиссией итоговых решений.

Для разрешения коллизий между Федерацией и ее субъектами по вопросам правового регулирования прав и свобод человека и гражданина представляется путь разграничения предметов ведения и полномочий в области прав и свобод человека и гражданина на конституционном уровне, с определением полномочий центра и полномочий субъектов.

Представляется необходимым внесение предложений о внесении в Конституцию Российской Федерации дополнений, связанных с отнесением правового регулирования прав и свобод человека и гражданина к совместному ведению. Для разрешения коллизий между Федерацией и ее субъектами касательно общих подходов к правовому регулированию вопросов совместного ведения оптимальным представляется путь совместной разработки федеральным центром Основ по предметам совместного ведения, которые будут приниматься после одобрения их более 50% субъектов Федерации, или же рекомендовать статью 72 Конституции Российской Федерации, регламентирующую сферу совместного ведения, изъять из Конституции, отрегламентировав на конституционном уровне лишь сферу ведения и полномочий Российской Федерации и сферу ведения и полномочий ее субъектов.

Уполномоченный

по правам человека

в Республике Татарстан

Р.Г.ВАГИЗОВ