

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ДОКЛАД
2003 год**

**О соблюдении прав и свобод человека и гражданина
в Калининградской области за 2002 год**

**1. О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В 2002 Г.**

(общая характеристика и статистика работы с обращениями)

В 2002 г. правозащитная деятельность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области продолжала находиться в прямой зависимости от влияния различных факторов общественно-политического, социально-экономического, демографического и иного характера. Это определило специфику направлений деятельности Уполномоченного. Так, особенное эксклюзивное положение региона является причиной нарушений естественного права человека на свободу передвижения и, в свою очередь, обуславливает значительное количество обращений по данной проблематике. В то же время новации в законодательстве о гражданстве предопределили многочисленные обращения, связанные с нарушением прав человека в этой сфере. Кроме того, острая актуальность проблем защиты прав детей и женщин определила содержание, направленность и принципы работы Уполномоченного.

В 2002 году к Уполномоченному по правам человека в Калининградской области обратилось 943 человека. Динамика обращений в 2002 году свидетельствует о заметном росте уровня доверия жителей области к новому институту. Представленные статистические данные свидетельствуют о значительных положительных изменениях в работе аппарата: существенно возросла информированность населения о деятельности Уполномоченного (что выразилось в увеличении количества обращений), увеличилась доля удовлетворенных жалоб (см. табл. 1, 2, 3, 4).

Таблица 1

	2001	2002	Изменение, %
Количество обращений	543	943	+73
В том числе:			
Устные	224	323	+44
Письменные	319	620	+94
Дана консультация	221	413	+86
Отправлено по подведомственности	217	315	+45
Удовлетворено	105	234	+122

Важной характеристикой является статус лиц, обратившихся в аппарат в 2002 г., 38% которых составили женщины. Гендерный диспаратет объясняется тем обстоятельством, что значительное количество обращений поступило из мест лишения свободы (23%), из которых в подавляющем большинстве - от мужчин; 18% обратившихся составили пенсионеры, 5% - инвалиды.

Таблица 2

	Мужчины	Женщины	Всего <1>
Пенсионеры	63	99	172
Инвалиды	31	20	51
Военнослужащие	9	1	10
Заклученные	212	8	220
Иностранцы, лица без гражданства	20	23	43
Коллективные			69
От должностных лиц			19
От общественных организаций			17
Всего	529	359	943

<1> Общее количество обращений включает в себя коллективные жалобы и обращения от должностных лиц.

Следует отметить, что зачастую обратившиеся не заявляли свой социальный статус, и это оказало влияние на приведенную статистику.

Таблица 3

Место проживания обратившегося	Город	Сельская местность
Калининград	455	
Гурьевский район	2	22
Гусевский район	16	
Зеленоградский район	8	10
Пионерский	6	
Светлогорск	9	2
Светлый	22	2
Балтийск	22	
Янтарный	1	
Ладушкин	4	
Мамоново	3	
Багратионовский район	6	9
Правдинский район	2	15
Полесский район	4	4
Гвардейский район	9	5
Черняховский район	6	3
Славский район	1	2
Советск	28	
Неманский район	7	1
Краснознаменский район	12	2
Нестеровский район	12	7
Озерский район	1	4
Всего	629	78
Другие субъекты Российской Федерации	4	-
Иностранное государство	21	-
Место проживания не установлено либо бож	11	-
Лица, содержащиеся в учреждениях УИН	220	-

В 2002 году Уполномоченный и его сотрудники выезжали в муниципальные образования: г. Советск, Правдинский, Краснознаменский, Гвардейский, Черняховский районы, Светловский городской округ, Балтийский городской округ, пос. Янтарный.

Таблица 4

Тематика обращений	Количество обращений
Основы государственного управления	13
Гражданское право	55
Семья	29
Жилище	99
Труд и занятость населения	33
Социальное обеспечение и социальное страхование	100
Финансы	9
Хозяйственная деятельность	3
Внешнеэкономическая деятельность. Таможенное дело	4
Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды	13

Информация и информатизация	2
Образование. Наука. Культура	8
Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм	23
Оборона	8
Безопасность и охрана правопорядка	12
Уголовное право. Исполнение наказаний	225
Правосудие	155
Земельные отношения	10
Регистрация, паспортизация, приобретение гражданства РФ, вида на жительство	121
Иные вопросы	7
Всего	929

Представленный доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области (далее - Доклад) отражает как проблематику текущей деятельности Уполномоченного, так и наиболее актуальные вопросы правовой защиты, вставшие перед Уполномоченным и его аппаратом в 2002 г. Анализ правозащитной деятельности позволил выделить основные приоритеты деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области и его аппарата в 2002 г. К данным приоритетам можно отнести:

- привлечение внимания к проблеме реализации прав граждан Российской Федерации в связи с особым положением Калининградской области в результате вступления Литвы и Польши в Европейский союз;
- восстановление прав, нарушенных в результате применения нового миграционного законодательства и законодательства о гражданстве;
- защита прав детей;
- восстановление нарушенных прав граждан в связи с нарушением нового трудового законодательства, законодательства в сфере социального обеспечения и социального страхования;
- восстановление нарушенных прав лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и находящихся под арестом в следственных изоляторах;
- правовое просвещение граждан;
- деятельность, координирующая работу государственных и муниципальных органов, общественных и некоммерческих организаций, средств массовой информации в области правовой защиты и правового просвещения.

В соответствии с указанными приоритетами актуальное содержание деятельности Уполномоченного определило структуру настоящего Доклада.

В целом структура Доклада соответствует основным разделам Классификатора правовых актов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации N 511 от 15.03.2000 <2>, и акцентирует внимание на проблемах, связанных с соблюдением прав детей, прав военнослужащих, а также прав граждан на жилище, на благоприятную окружающую среду, прав в сферах трудовых отношений, социального обеспечения и социального страхования, прав в сфере здравоохранения, прав в сфере образования и культуры, прав человека в учреждениях исполнения наказаний Министерства юстиции РФ, прав человека в уголовном процессе.

<2> Собрание законодательства РФ. 2000. 20 марта. N 12. Ст. 1260.

Цель настоящего Доклада - проведение комплексного анализа совокупности данных о фактах обеспечения и нарушения прав человека и гражданина в Калининградской области, практике выявления этих фактов и возможностях оптимизации работы Уполномоченного и других субъектов общественной жизни по реализации этих прав.

В задачи настоящего Доклада входит:

- охарактеризовать ситуацию в области соблюдения прав человека в Калининградской области;
- изложить опыт работы Уполномоченного по правам человека по выполнению возложенных на него региональным законом функций, целей и задач;
- выработать рекомендации и предложения органам государственной власти и органам местного самоуправления по совершенствованию законодательства механизмов защиты прав человека.

Доклад основан на анализе фактов, изложенных в жалобах и обращениях граждан, а также на информации, полученной из других источников, в том числе государственных и муниципальных органов, общественных организаций, средств массовой информации.

В Докладе содержатся количественные и качественные характеристики обращений граждан в аппарат Уполномоченного, динамика социальных процессов, связанных с вопросами обеспечения и реализации прав человека и гражданина, описание правоприменительной и судебной практики, информация о негативных социально-экономических факторах, способствовавших нарушению прав, а также о принятых Уполномоченным мерах по восстановлению нарушенных прав. Также в Докладе приведены необходимые данные, характеризующие различные направления деятельности Уполномоченного и его аппарата, направленные на ликвидацию социально значимых проблем, имеющих большой общественный резонанс.

Особо в Докладе отмечены органы государственной власти, местного самоуправления, общественные и некоммерческие организации, средства массовой информации, сотрудничавшие и взаимодействовавшие с Уполномоченным в интересах защиты прав человека в 2002 г.

Важным направлением работы, отраженным в Докладе, стало комплексное прогнозирование ситуации в сфере правовой защиты и правового просвещения на территории региона.

В 2002 г. государственная правозащитная служба - аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области - окрепла в организационном и кадровом аспекте как профессиональный коллектив. В настоящее время в аппарате трудятся пять сотрудников, имеющих высшее юридическое образование, один сотрудник имеет ученую степень по юридической специальности. Сотрудники аппарата стремятся использовать в своей деятельности современные теоретические и практические разработки, информационно-правовые системы, передовой опыт российских и зарубежных омбудсменов. Сотрудники аппарата регулярно повышают свою квалификацию посредством системы внутренних управленческих семинаров, на курсах повышения квалификации и т.д.

Характеризуя в целом деятельность Уполномоченного по правам человека в 2002 г., следует отметить заметный рост доверия граждан к региональному институту, призванному содействовать восстановлению нарушенных прав граждан. Данный факт является важным элементом процесса дальнейшего развития институтов гражданского общества Калининградской области.

2. ОБ ОСОБОМ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОМ ПОЛОЖЕНИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ И О СОБЛЮДЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ПО ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

В 2001-2002 гг. Уполномоченный активно участвовал в переговорном процессе на различных уровнях, стремясь реально защитить интересы региона и граждан на территории Калининградской области. В апреле 2002 г. на конференции омбудсменов Европы в г. Вильнюсе Уполномоченный выступил с докладом и распространил обращение, содержащее призыв содействовать безусловному соблюдению гражданских прав и свобод жителей Калининградской области в соответствии с международными нормами, включая их жизнеобеспечение в рамках единого правового и экономического пространства Российской Федерации, а также обеспечение права на свободу передвижения. В конференции принял участие Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль Роблес, который был ознакомлен с состоянием дел по соблюдению прав человека в Российской Федерации, были намечены пути дальнейшего сотрудничества с российскими омбудсменами.

В течение всего 2002 года Уполномоченным велись активные консультации по вопросам выработки единой позиции в отношении безвизового перемещения граждан с территории Калининградской области на остальную территорию России и обратно с представителями федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека Российской Федерации.

5-6 марта 2002 года в г. Светлогорске проходила XI сессия стран - членов Совета государств Балтийского моря на уровне министров иностранных дел, в ходе которой Уполномоченным по правам человека в Калининградской области были обсуждены основные проблемы Калининградской области в сфере прав человека, намечены пути сотрудничества с Комиссаром по правам человека СГБМ Хейле Дайн.

28.08.2002 в зале областной Думы был проведен первый региональный форум общественности. Тема форума - "Реализация права на свободу передвижения по территории России". Организаторами форума выступили Уполномоченный по правам человека в Калининградской области, Калининградский региональный оргкомитет гражданского форума, Калининградская региональная общественная организация защиты прав и свобод человека и гражданина, Областная федерация профсоюзов, Калининградская региональная молодежная общественная организация "Центр "Молодежь за свободу слова", региональная общественная организация "Центр защиты семьи и личности", региональная общественная организация "Балтийские переселенцы", Общественная палата Калининградской области, Комитет по информации, печати и связям с общественностью администрации Калининградской области.

Главными целями мероприятия стали: выявление основных позиций общественности нашего края по проблеме развития Калининградской области в контексте грядущих геополитических изменений, налаживание диалога между представителями различных ветвей власти и секторов общества, привлечение широкого круга экспертов для анализа складывающейся ситуации, приводящей к ограничению свободы передвижения российских граждан. В форуме участвовало свыше 500 представителей общественных объединений и муниципальных образований.

На форуме выступили почетные гости - председатель Комиссии по правам человека при Президенте России Э.А. Памфилова, Председатель Международной федерации Хельсинкских групп Л.М. Алексеева, советник Уполномоченного по правам человека в РФ А.М. Пономарев. С докладами выступили Уполномоченный по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершинина и заместитель начальника Управления по международным связям администрации Калининградской области П.А. Мамонтов. Участники форума заслушали 15 выступлений представителей общественных объединений региона - представителей ветеранских, молодежных, правозащитных организаций, профсоюзов, депутатов областной Думы.

По итогам форума было принято за основу заявление, адресованное руководителям Российской Федерации и Европейского союза. В заявлении выражены требования к федеральным властям учесть интересы населения региона при любом исходе переговоров с Европейским союзом; содержится обращение к Евросоюзу с просьбой выработать решение, приемлемое для всех сторон. Все участники форума выразили надежду на то, что будет найдено решение "калининградской проблемы", учитывающее как права российских граждан, так и интересы европейской безопасности и сотрудничества.

Отдельной проблемой стало регулярное привлечение к административной ответственности за нарушение таможенных правил граждан России, следующих транзитом на поездах через территорию Белоруссии в Калининградскую область. При предложении представителей Белорусской таможенной службы задекларировать иностранную валюту граждане России, как правило, не декларируют российские рубли, не считая их иностранной валютой. Белорусская сторона трактует это как нарушение таможенных правил и применяет поистине "драконовские" санкции (наряду с административным штрафом широко применяется конфискация незадекларированных денежных средств). В 2002 г. к Уполномоченному поступил ряд жалоб на действия белорусских таможенников. В связи с этим Уполномоченный информировал о сложившейся ситуации представительство таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Беларусь, Таможенный комитет Российской Федерации, представительство Министерства иностранных дел России в Калининградской области, начальника Калининградской железной дороги; привлек внимание средств массовой информации к данной проблеме.

Необходимо продолжить деятельность по привлечению внимания федеральных государственных органов, средств массовой информации и широких кругов общественности к проблемам особого геополитического положения Калининградской области, реализации права граждан на свободу передвижения по территории России, защиты прав и свобод российских граждан, осуществляющих транзит по территории Литвы и Белоруссии между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации. Также следует более полно и регулярно информировать граждан о правилах пересечения границ Калининградской области при следовании как на остальную территорию России, так и в сопредельные государства.

3. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СВЯЗИ С ВСТУПЛЕНИЕМ В СИЛУ ЗАКОНА РФ "О ГРАЖДАНСТВЕ"

01.07.2002 вступил в силу Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", устанавливающий более жесткие требования приобретения гражданства России по сравнению с ранее действовавшим Законом РСФСР от 28.11.1991 N 1948-1 "О гражданстве РСФСР".

В преамбуле Европейской конвенции о гражданстве 1997 года (а принятие нового Закона о гражданстве было мотивировано также необходимостью привести правовое регулирование гражданства в соответствие со стандартами, установленными этой Конвенцией) прямо сказано: "В вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать интересы как государств, так и отдельных лиц". Главная, официально заявленная цель Конвенции - избежание безгражданства и урегулирование правовых последствий множественного гражданства, а вовсе не ужесточение приема в гражданство. Что касается самих условий приема в гражданство, то Конвенция оставляет этот комплекс вопросов на усмотрение государств.

Отдельной проблемой в реализации нового законодательства о гражданстве стал правовой статус лиц, постоянно не проживавших на территории Российской Федерации на 06.02.1992, а также ранее не проживавших на территории России, переехавших на постоянное место жительства в Россию после 06.02.1992 и получивших вкладыши к паспорту гражданина СССР о

принадлежности к российскому гражданству на основании ст. 13 Закона РСФСР "О гражданстве". Вкладыши были изъяты органами внутренних дел как необоснованно выданные, и людям было предложено получить вид на жительство в России как лицам без гражданства.

Таким образом, порядок приобретения гражданства был нарушен вопреки действующему законодательству вследствие ошибок, допущенных государственными органами, выдавшими вкладыши о принадлежности к гражданству России.

Вместе с тем в результате выдачи вкладышей лица, их получившие, добровольно вступили с Российской Федерацией в устойчивую правовую связь, пользовались правами и осуществляли обязанности как граждане Российской Федерации (участвовали в выборах различных уровней, получали заграничные паспорта, работали в войсковых частях, органах внутренних дел, платили налоги, пользовались социальными благами и т.д.), то есть фактически стали гражданами России.

Следует отметить, что значительную часть таких лиц составляют члены семей военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, получивших вкладыши о принадлежности к российскому гражданству на территории Литвы, Латвии либо Эстонии, других бывших республик СССР и прибывших в Россию после 06.02.1992.

Закон РСФСР от 28.11.1991 "О гражданстве РСФСР" предоставлял возможность приобретения гражданства России в порядке регистрации. Практически все обратившиеся имели право приобрести гражданство на основании п. "а" и п. "г" ст. 18 Закона (как лицо, у которого супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации; как гражданин бывшего СССР, проживающий на территории государства, входящего в состав бывшего СССР, а также прибывший для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года, если до 31 декабря 2000 года он заявил о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации). Люди не обратились в органы внутренних дел для приобретения гражданства в установленном порядке, так как имели вкладыши к паспорту гражданина СССР о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданные уполномоченными государственными органами, и в результате собственного добровольного волеизъявления считали себя гражданами России.

Изъятие вкладыша о принадлежности к гражданству России и признание человека лицом без гражданства означает фактическое лишение гражданских прав, что вступает в противоречие с Конституцией России, ст. 6 ч. 3 которой устанавливает невозможность лишения гражданина Российской Федерации его гражданства. В результате такого рода действий должностных лиц органов внутренних дел для лиц, у которых были изъяты вкладыши, наступил целый комплекс негативных правовых последствий, связанных с реализацией различных гражданских прав. В частности, лица, состоящие на государственной либо муниципальной службе, оказались перед угрозой увольнения; возник ряд вопросов, связанных с самой законностью пребывания на территории России, реализации ряда иных прав граждан. Под угрозой оказались права детей, признанных таким образом лицами без гражданства.

Уполномоченным по правам человека было инициировано судебное разбирательство по обращению гражданина Б. В своем обращении гражданин Б. сообщает, что 28.05.2002 старший инспектор ОПВС УВД <3> Калининградской области изъял у его жены, Б-ной, вкладыш о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданный в 1994 г. Министерством обороны Российской Федерации во время прохождения гражданином Б. военной службы на территории Латвийской Республики, мотивировав это тем, что Министерство обороны не имело право выдавать вкладыши о принадлежности к гражданству Российской Федерации в порядке ст. 18 Закона, и, следовательно, Б-на не является гражданкой Российской Федерации. Такую же позицию ОПВС УВД занял в отношении несовершеннолетних детей Б-ных, признав их лицами без гражданства. 02.09.2002 Центральный районный суд г. Калининграда вынес решение об отказе в удовлетворении жалобы гражданки Б-ной. В коллегия по гражданским делам Калининградского областного суда была подана кассационная жалоба. 27.11.2002 кассационная инстанция признала незаконность действия должностных лиц ОПВС УВД и обязала ОПВС УВД выдать гражданке Б-ной и ее детям документы, подтверждающие российское гражданство. Отрадно отметить гражданскую позицию суда, обоснованно и гуманно оценившего сложившуюся ситуацию. 07.02.2002 ОПВС ОВД Центрального района г. Калининграда выдал паспорта гражданам Российской Федерации Б-ной и ее старшему сыну.

<3> ОПВС УВД - отдел паспортно-визовой службы Управления внутренних дел Калининградской области.

Также по заявлению граждан в 2002 г. Уполномоченный сопровождал два аналогичных судебных разбирательства (в одном случае гражданка В. являлась прапорщиком войск связи Балтийского флота, и утрата ею гражданства грозила ей увольнением с работы, проблемами при получении государственного жилищного сертификата, выселением из воинского общежития), по обоим случаям судом первой инстанции вынесено положительное решение.

Важной проблемой при применении нового законодательства является низкая профессиональная компетентность сотрудников паспортно-визовых служб. Так, практически не применяется Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.1996 N 12-П "По делу о проверке конституционности пункта "г" статьи 18 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" в связи с жалобой А.Б. Смирнова", имеющее нормативный характер и признающее лиц, родившихся в Российской Федерации (в том числе в советский период времени) и переехавших на территорию России с территории других стран бывшего СССР (при условии, если они не изъявили желание прекратить гражданство Российской Федерации и не являются гражданами другого государства), гражданами Российской Федерации. Интересны в связи с этим обращения граждан П. и К., которые родились в России и которым было предложено получить вид на жительство как лицам без гражданства, несмотря на то обстоятельство, что они имели вкладыши к паспорту о принадлежности к гражданству России. В результате вмешательства Уполномоченного граждане П. и К. были документированы российскими паспортами. Неправомерным является требование органов ПВС к указанной категории граждан о представлении документов, свидетельствующих о том, что лицо не является гражданином страны бывшего СССР, в которой он проживал на 06.02.1992. Неправомерность ситуации заключается в том, что Конституционный Суд прямо разъясняет, что "необходимые формы уведомительной регистрации граждан Российской Федерации, проживавших за ее пределами и вернувшихся для постоянного проживания в Российскую Федерацию, должны быть согласованы с правом на гражданство, а также с равноправием граждан, что возможно, если такая уведомительная регистрация имеет исключительно учетный характер и не является обстоятельством, от наличия или отсутствия которого зависит приобретение или прекращение гражданства Российской Федерации".

С учетом вышеизложенного, видимо, следует поставить вопрос о разработке специального административного порядка разрешения случаев, когда необоснованное наделение лиц документами, свидетельствующими о принадлежности к гражданству Российской Федерации, произошло вследствие ошибок органов государственной власти (в силу неграмотности отдельных служащих либо иных обстоятельств). Важно особо подчеркнуть, что основанием для разрешения каждого случая всегда должно быть понимание того обстоятельства, что гражданство есть прежде всего устойчивая связь лица с государством (ст. 1 Закона Российской Федерации "О гражданстве"), а специальные документы лишь удостоверяют эту связь; поэтому необоснованность выдачи документа, удостоверяющего гражданство лица, произошедшей по вине государства (в совокупности с наличием иных законных оснований выдачи такого документа) не может однозначно трактоваться как ничтожный по своему характеру юридический факт. Ошибки, допущенные государственными органами, должны исправляться государством, а не приводить к грубому, массовому нарушению прав человека.

Большую помощь в разрешении конкретных ситуаций, связанных с реализацией законодательства о гражданстве, оказали представители КРОО Защиты прав и свобод человека и гражданина, предоставившие гражданам бесплатную юридическую помощь, выступившие представителями в суде; специалисты юридического факультета Калининградского государственного университета, подготовившие юридическое заключение, выводы которого подкрепили позицию заявителей. Особо важно указать на участие средств массовой информации в освещении проблемы на стороне граждан: "Калининградская правда", "Калининградская вечерка", "АиФ" в Калининграде, "Страж Балтики", "Российская газета", ГТРК "Янтарь" и другие.

В течение 2002 г. Уполномоченный неоднократно привлекал внимание к этой проблеме в своих выступлениях в региональных средствах массовой информации, на "круглых столах" и встречах Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В декабре 2002 г. Уполномоченный направил материалы своей правозащитной практики по делам, связанным с нарушением прав человека при применении законодательства о гражданстве, в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, Председателю Московской Хельсинкской группы.

С учетом важности и актуальности проблемы аппаратом Уполномоченного был инициирован и подготовлен для проведения в 2003 г. "круглый стол" российских Уполномоченных по правам человека. Тема "круглого стола" - "Соблюдение прав человека: проблемы миграции и гражданства". Цель мероприятия - выявление позиции сообщества российских и иностранных омбудсменов по вопросам межрегиональной и трансевропейской миграции, улучшение координации между представителями различных ветвей власти и секторов общества по вопросам применения нового российского законодательства о гражданстве и правовом положении иностранных граждан, привлечение широкого круга экспертов для анализа складывающейся ситуации, связанной с реализацией права каждого человека на свободное передвижение. В работе "круглого стола" согласились принять участие Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблес, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

О.О. Миронов, Уполномоченные по правам человека более 20 субъектов Российской Федерации, сотрудники Администрации Президента Российской Федерации, представители других федеральных органов власти. По итогам "круглого стола" принимается итоговое заявление, характеризующее согласованную позицию омбудсменов России и Европы по вопросам миграционных процессов на европейском пространстве, в отношении статуса Калининградской области как неотъемлемой части Российской Федерации.

Важной проблемой при применении нового законодательства стала правовая безграмотность и низкий профессиональный уровень ряда работников компетентных государственных органов. Так, в течение 2002 г. в Российской Федерации были приняты более двух десятков документов, регулирующих вопросы гражданства, правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Данные документы (прежде всего, подзаконного характера) принимаются с запозданием, не получают широкой известности и практически не используются гражданами в целях защиты своих прав. Важно отметить низкий уровень информированности как граждан, так и должностных лиц о содержании международных документов, регулирующих вопросы гражданства. Все это в ряде случаев уже привело к нарушению прав человека. Повысить информированность граждан и государственных чиновников о содержании международных и российских нормативных актов, регламентирующих вопросы миграции и гражданства, - главная задача подготавливаемого аппаратом Уполномоченного информационно-правового справочника "Законодательство о миграции и гражданстве: проблемы соблюдения прав человека".

В целом, по мнению Уполномоченного, правоприменительная практика свидетельствует о том, что гуманное и справедливое разрешение вопросов, связанных с применением нового законодательства о гражданстве, невозможно без взвешенной и обоснованной оценки каждого случая, по которому люди сочли свои права нарушенными. Уполномоченный искренне надеется, что законодательство о гражданстве будет изменено с целью защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

4. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ

Важной составляющей деятельности Уполномоченного стала работа по профилактике и восстановлению нарушенных прав детей. Уполномоченный по правам человека считает защиту прав детей одним из основных приоритетов своей работы. В связи с этим Уполномоченный выделил и держит под личным контролем следующие формы деятельности в сфере защиты детства:

- совершенствование нормативно-правовых документов, регулирующих обеспечение и защиту прав детей на территории региона;
- координация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций по защите прав несовершеннолетних (в соответствии с Законом "Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области");
- комплексная работа с конкретными случаями нарушений прав несовершеннолетних, содействие восстановлению нарушенных прав.

Особое внимание Уполномоченного к проблеме нашло свое отражение в закреплении специалиста аппарата за данным направлением. В настоящее время помощник Уполномоченного осуществляет постоянную целенаправленную деятельность по защите прав несовершеннолетних и повышению их правовой грамотности.

В октябре 2002 г. помощник Уполномоченного по защите прав несовершеннолетних посетил Межрегиональную конференцию "Новые подходы в деятельности органов местного самоуправления по профилактике детской безнадзорности, социального сиротства, по организации и защите прав детей" (г. Смоленск), где участвовал в рабочей встрече Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный ведет постоянный мониторинг социальных параметров, характеризующих положение детей на территории региона. Большое внимание уделяется государственной молодежной политике. Уполномоченный является признанным субъектом социальной, в том числе и молодежной, политики Калининградской области.

Большое внимание Уполномоченный уделяет работе по налаживанию и совершенствованию взаимодействия различных структур по защите прав детей. Так, по инициативе Уполномоченного 29.11.2002 в Доме учителя состоялся "круглый стол" "Защита прав детей и молодежи: взаимодействие власти и общественности". В мероприятии приняли участие представители органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, отметившие большое значение эффективного взаимодействия между различными структурами и органами в интересах защиты прав детей. Большое внимание было уделено вопросам совершенствования деятельности специализированных органов социальной сферы по защите материнства и детства, роли Уполномоченного в этом процессе. Среди результатов "круглого стола" можно выделить предложение включить Уполномоченного в состав Комиссии по вопросам

семейной политики при администрации Калининградской области. Кроме того, после окончания мероприятия Уполномоченным было направлено письмо мэру г. Калининграда со следующими предложениями в соответствии с рекомендациями Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации от 07.07.1998:

- определить, что на постоянной основе в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав входят заместитель председателя комиссии, ответственный секретарь, инспектор (один специалист на 5-10 тыс. человек детского населения), но не менее трех человек;

- повысить должностной статус ответственного секретаря комиссии;

- укрепить комиссию кадрами, способными квалифицированно решать поставленные перед комиссией задачи.

Указанные проблемы были взяты на контроль мэром г. Калининграда. Также в результате предварительных консультаций на "круглом столе" был поставлен вопрос о необходимости разработки Закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Калининградской области". Было показано, что Уполномоченный широко сотрудничает и намерен взаимодействовать далее с самыми различными структурами в деле защиты прав несовершеннолетних.

Вопрос о необходимости активизации деятельности государственных органов, в том числе уполномоченных по правам человека, по защите прав несовершеннолетних поднимался Уполномоченным Калининградской области на V "Круглом столе" Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в г. Уфе, в выступлении с докладом на тему: "Общество и трудные дети Калининградской области".

Постоянный характер приобрели нарушения жилищных прав несовершеннолетних, связанные с недостаточным уровнем поддержки законных жилищных интересов несовершеннолетних в судах со стороны органов опеки и попечительства. Характерным случаем стало обращение гражданки Д., сообщившей о решении суда, предписавшем выселение ее вместе с несовершеннолетним сыном из квартиры бывшей свекрови без предоставления жилого помещения. При этом органы опеки не участвовали в процессе, так как не были надлежащим образом извещены, в результате чего интересы ребенка не были представлены, как это предусмотрено законодательством. Уполномоченный информировал о ситуации органы опеки Центрального района и Центральный районный суд, сотрудник аппарата Уполномоченного сопровождал Д. с ребенком в орган опеки Центрального района на прием. В результате вмешательства Уполномоченного орган опеки и попечительства принял участие в решении жилищного вопроса несовершеннолетнего в соответствии с законом.

Особо можно выделить проблему соблюдения жилищных прав воспитанников детских домов и интернатных учреждений. По сведениям Управления труда и социального развития администрации Калининградской области, по состоянию на 01.01.2003 118 воспитанников детских домов-интернатов для умственно отсталых детей лишены попечения родителей. Воспитанники указанных учреждений по достижении 18-летнего возраста подлежат переводу в психоневрологические интернаты, в связи с чем их не ставят в очередь на получение жилья. В то же время некоторые из них впоследствии покидают интернаты и оказываются на улице, как это произошло с заявителем К., обратившимся за помощью к Уполномоченному. В настоящее время после долгих переговоров, во время которых гражданин К. оставался лицом без определенного места жительства, ему было предоставлено жилье администрацией Неманского района.

Важно подчеркнуть особое внимание Уполномоченного к проблеме детской беспризорности и безнадзорности, а также профилактике совершения правонарушений. По состоянию на 01.01.2003 на учете в УВД состоит 486 подростков, совершивших правонарушения и склонных к безнадзорному образу жизни. По данным прокуратуры Калининградской области, по факту совершения преступлений, совершенных несовершеннолетними или с их участием, в 2002 г. возбуждено 988 уголовных дел. Произошло снижение количества несовершеннолетних, совершивших преступления, - с 1316 в 2001 г. до 981 в 2002 г., то есть на 25,5%, хотя во многом это объясняется принятием и введением в действие с 01.07.2002 нового КоАП <4> РФ, согласно ст. 7.27 которого хищение чужого имущества на сумму, не превышающую 5 МРОТ <5>, образовывало административный состав правонарушения (что привело к значительному снижению статистических показателей преступных хищений в период с июля по ноябрь 2002 г., когда данная норма действовала. В настоящее время размер мелкого хищения ограничен, как и раньше, размером 1 МРОТ). В то же время уровень преступности несовершеннолетних в области значительно превышает среднероссийский показатель. В Краснознаменском, Зеленоградском, Правдинском, Славском, Озерском, Нестеровском районах, в городах Светлогорске, Светлом и Немане практически каждое шестое преступление совершается несовершеннолетними. Растет количество преступлений несовершеннолетних, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. Если в 2001 году удельный вес таких правонарушителей составлял 18,8%, то в 2002 - уже 20,3%, а в Советске - 40%. Если в 2001 г. в органы внутренних дел было доставлено 2243 несовершеннолетних в состоянии алкогольного опьянения, то в 2002 г. только административных протоколов за распитие спиртных напитков или появление в общественных местах в состоянии

алкогольного опьянения было составлено на 2058 подростков в возрасте старше 16 лет и 483 ребенка в возрасте до 16 лет. 516 несовершеннолетних совершили общественно опасные деяния до достижения возраста уголовной ответственности, в связи с чем производство уголовных дел в отношении них было прекращено, а материалы были направлены в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для принятия мер воспитательного воздействия. По сведениям Управления исполнения наказаний по Калининградской области, количество несовершеннолетних, находящихся в учреждениях УИН МЮ РФ, на 01.01.2003 составило 120 человек.

<4> КоАП - Кодекс об административных правонарушениях.

<5> МРОТ - минимальный размер оплаты труда.

В течение 2002 г. Уполномоченным велись последовательные консультации в области совершенствования системы профилактики и пресечения беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, в том числе поднимался вопрос о разработке регионального закона, регулирующего профилактику детской беспризорности и безнадзорности. Большое значение имеют реабилитация и социальная адаптация несовершеннолетних с девиантным поведением, результатом согласованной работы различных структур стало открытие в 2002 г. специального профессионального училища закрытого типа в г. Немане в целях создания условий психолого-медико-педагогической реабилитации и социальной адаптации детей и подростков с девиантным поведением.

Серьезную озабоченность вызывает положение в регионе детей-инвалидов. Анализ сведений, поступивших от Управления образования, Управления труда и социального развития администрации Калининградской области, показал, что на учете в органах социальной защиты населения состоит 3870 детей-инвалидов, при этом, по данным Управления образования, лишь 286 детей-инвалидов обучаются в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях. Право на образование является естественным правом человека, которое можно рассматривать как элемент права на жизнь и права на развитие. Это положение закреплено в ст. 13 Международного пакта по экономическим, культурным и социальным правам, в ст. 28 Конвенции о правах ребенка, в ст. 10 Европейской социальной хартии. Право на образование гарантировано гражданам Конституцией РФ и действующим законодательством. Положения действующего законодательства (ст. 5 Федерального закона "Об образовании", ст. 18 Федерального закона "О социальной защите инвалидов") особо оговаривают право на образование детей с отклонением в развитии, включая детей-инвалидов, в том числе тех из них, кто проживает в стационарных учреждениях социального обслуживания. Министерством труда и социального развития РФ разработано "Примерное положение об индивидуальной программе реабилитации инвалида" N 14 от 14.12.1996, в котором, в частности, содержится норма о праве органов исполнительной власти субъектов РФ утверждать региональный порядок разработки и реализации ИПР.

Постановлением Правительства РФ от 18.07.1996 N 861 утвержден Порядок воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях, а также размеры компенсации затрат родителей (законных представителей) на эти цели. В статье 12 п. 2 ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" указано о реализации права на образование детьми-инвалидами, проживающими в стационарных учреждениях социального обслуживания, путем организации в них специальных образовательных учреждений. Вышеуказанные нормы не реализуются в полной мере на территории Калининградской области. По данным статистики, учитывающей только детей, обучающихся в коррекционных классах и образовательных учреждениях, в области насчитывается свыше 8,5 тысячи детей (5% от общего числа), относящихся к категории лиц с ограниченными возможностями здоровья и нуждающихся в специальном (коррекционном) образовании.

В соответствии с Типовым положением об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, на территории Калининградской области действует 11 специальных (коррекционных) образовательных учреждений. В них обучается шесть категорий детей с психофизическими нарушениями (глухие, слабослышащие, незрячие, слабовидящие, с задержкой психического развития, умственной отсталостью). Однако этих мер явно недостаточно для реализации права на образование детей-инвалидов. Анализ динамики численности детей, обучающихся в специальных школах-интернатах, за последние 3 года показал, что количество детей с тяжелыми нарушениями речи, интеллекта значительно увеличилось. Растет число детей с задержкой психического развития. Общая численность детей, обучающихся в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, составляет 1% (1040 человек) от общей численности обучающихся, из них: 126 - дети-сироты, 675 - дети, оставшиеся без попечения родителей, 286 - дети-инвалиды.

В 2002 году в системе специальных (коррекционных) образовательных учреждений произошли определенные позитивные изменения. Началась работа по формированию

информационной базы данных о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, которая постоянно пополняется и корректируется. Управлением образования администрации области был разработан Закон Калининградской области "Об утверждении региональных нормативов финансирования специальных (коррекционных) образовательных учреждений школ-интернатов для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии", принятый 27 ноября 2002 года N 205. Важной и первоочередной мерой по реализации детьми-инвалидами права на образование Уполномоченный считает организацию и проведение учета органами образования, социальной защиты и здравоохранения детей-инвалидов раннего (0-3 года), дошкольного (4-6 лет) и школьного возрастов (7-18 лет) и обеспечения их образовательными услугами в порядке, предусмотренном действующим законодательством. К решению данного вопроса привлечь представителей общественных организаций родителей детей-инвалидов.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области принял участие в разработке предложений администрации Калининградской области по организации обучения, реабилитации, обеспечения равных возможностей с другими детьми, страдающим умственной отсталостью. Для реализации этих задач Уполномоченным было предложено создать комиссию для изучения положения дел в регионе по соблюдению прав детей-инвалидов и выработке предложений по их защите с внесением их в проект Закона Калининградской области "О региональной Программе "Дети-инвалиды" на 2003-2007 годы", а также предлагалось разработать Закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Калининградской области", содержащий специальные нормы, регулирующие защиту прав детей-инвалидов, в том числе с отклонениями в умственном развитии.

Повышенное внимание уделяют сотрудники аппарата Уполномоченного рассмотрению обращений, связанных с защитой прав детей-инвалидов.

Так, матери детей-инвалидов с заболеваниями опорно-двигательной системы обратились к Уполномоченному с жалобой на руководство центра восстановительного лечения для детей. Директор центра требовала от родителей оплаты за перевозку детей-инвалидов. Результатом вмешательства Уполномоченного стала отмена решения о взимании платы за проезд с родителей детей-инвалидов. В смету расходов центра на 2003 г. включены средства на транспортные расходы, связанные с доставкой детей.

Среди наиболее острых вопросов защиты прав детей-инвалидов можно выделить:

- отсутствие нормативно-правовой базы для реализации права на образование воспитанниками детских домов-интернатов для умственно отсталых детей;
- недостаточное финансирование учреждений и служб социального обслуживания, что сдерживает дальнейшее развитие отделений, внедрение новых форм и методов работы, укрепление материально-технической базы;
- ограниченное финансирование как из федерального, так и областного бюджетов на реализацию Федерального закона N 181-ФЗ от 24.11.1995 "О социальной защите инвалидов в РФ". В областном бюджете на текущий год предусмотрено только 26 млн. 978 тыс. рублей (при потребности около 300 млн. рублей).

В настоящее время в области работает 284 дошкольных образовательных учреждения, где воспитывается 22858 детей. Надо отметить, что начиная с 1991 года количество дошкольных учреждений сократилось в области на 45%, тогда как в России - на 38%. Число детских садов в селах уменьшилось в 2,6 раза, тогда как по России - в 1,7 раза. На селе дети в возрасте от 2 до 6 лет, посещающие детские сады, составляют 20,5%. По состоянию на 01.01.2003 в очереди на получение мест в ДОО числится 6642 ребенка.

Также в регионе не разрешен ряд проблем, связанных с реализацией детьми права на образование. Так, по данным Управления образования администрации Калининградской области, учебно-материальная база школ не позволяет полноценно реализовывать обязательный минимум содержания образования. За последние 10 лет в большинстве школ области не обновлялась база демонстрационных и лабораторных экспериментов по физике, химии, биологии; не приобретались таблицы, карты, другие наглядные пособия; библиотеки (особенно сельских школ) не пополнялись художественной литературой. Средства, выделяемые из бюджета области на снабжение учащихся бесплатной учебной литературой, составляют лишь треть от имеющейся потребности, в то время как 53,6% семей имеют доходы ниже прожиточного минимума. Вследствие этого в ряде школ преподавание ведется по физическим и моральным устаревшим учебникам и учебным пособиям. Только 39% школ области имеют современное компьютерное оборудование и только 6% - выход в Интернет. Хронический дефицит педагогических кадров не позволяет обеспечить полноценное выполнение учебных планов и программ, особенно по таким предметам, как иностранный язык, физкультура, физика. В общеобразовательных школах, особенно сельских, не хватает специалистов - психологов, социальных педагогов.

Остро стоит проблема дефицита правовых знаний среди школьников. Особенно это касается воспитанников детских домов и интернатов, которые не знают основ гражданского права, в связи с чем часто становятся жертвами мошенников.

По вопросу оказания помощи образовательному учреждению области к Уполномоченному обратилась директор Калининградского торгово-экономического колледжа Н.М. Изофатова. Она просила поддержать обращение коллектива колледжа к министру экономического развития и торговли РФ Г.О. Грефу с просьбой о выделении средств на надстройку 4-го этажа на существующее здание учебного корпуса, что является крайне необходимым для эффективной организации учебного процесса. После длительных переговоров с руководителями Министерства экономического развития и торговли вопрос о выделении средств на реконструкцию колледжа назначен к рассмотрению Минэкономразвития РФ при формировании проекта федеральной адресной инвестиционной программы на 2003 год.

Уполномоченным отмечены случаи нарушения трудовых прав несовершеннолетних. Так, Государственной инспекцией труда были выявлены следующие нарушения: в нарушение ст. 265 ТК РФ несовершеннолетний П. был принят на должность лаборанта радиологической лаборатории ФГУ "Калининградская областная ветеринарная лаборатория", труд в которой входит в перечень работ, запрещенных для работников в возрасте до 18 лет; несовершеннолетний З. был принят в магазин "Копилка N 3" на должность грузчика, которая в соответствии с Постановлением Минтруда РФ от 07.04.1999 N 7 не может замещаться несовершеннолетними.

Проблемой особой социальной значимости стали случаи невыдачи органами ЗАГС Калининградской области свидетельств о рождении детей по заявлению родителей, незаконно проживающих на территории России.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин М., проживающий в Нестеровском районе, сообщивший, что рождение (16.10.2001) его дочери до настоящего времени не зарегистрировано и он не может получить свидетельство о рождении, так как мать не имеет гражданского паспорта. Матерью ребенка является К., лицо без гражданства, переехала на территорию Калининградской области из Кыргызстана и имеет единственный документ, удостоверяющий ее личность, - свидетельство о рождении, выданное в Кыргызстане. Отдел ЗАГС администрации Калининградской области указал на правомерность действий должностных лиц филиала отдела ЗАГС администрации области в г. Нестерове, отказавших родителям в выдаче свидетельства о рождении ребенка. Подобную позицию заняла и прокуратура Калининградской области, аргументировав отказ в регистрации тем обстоятельством, что действия должностных лиц органов ЗАГС по регистрации детей лиц, которые не могут представить документы, подтверждающие принадлежность к гражданству какого-либо государства и законность пребывания на территории России, подпадают под действие ст. 18.9 Кодекса об административных правонарушениях РФ, предусматривающего ответственность за нарушение должностными лицами условий пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Уполномоченный обратил внимание должностных лиц органов ЗАГС на то обстоятельство, что в соответствии с п. 1 ст. 7 Конвенции о правах ребенка ООН, ратифицированной Российской Федерацией, "ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу". Кроме того, статья 14 Закона Российской Федерации "Об актах гражданского состояния" устанавливает исчерпывающий перечень оснований для государственной регистрации рождения, в число которых не входит представление сведений о гражданстве родителей либо о законности их пребывания на территории России. В настоящее время работа по данному факту продолжается.

Положительным примером разрешения подобной проблемы стала деятельность Уполномоченного по обращению гражданки Украины Д., которой было отказано отделом ЗАГС администрации Калининградской области в регистрации ее дочери (18.08.2002 рождения). Отказ был обоснован, во-первых, тем обстоятельством, что Д., будучи гражданкой Украины, предъявила в ЗАГСе украинский заграничный паспорт, в котором отсутствовала запись о ее брачном состоянии; во-вторых, тем, что Д. пропустила сроки продления временной регистрации на территории России, и действия органов ЗАГС по выдаче по ее заявлению свидетельства о рождении подпадали бы под действие ст. 18.9 КоАП. По данному факту Уполномоченным в хронологической последовательности были предприняты следующие действия:

- о ситуации извещены органы опеки и попечительства Центрального района г. Калининграда, областная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации Калининградской области;

- совместно с органами опеки и попечительства Центрального района г. Калининграда в адрес Генерального консула Украины в Санкт-Петербурге отправлено ходатайство о предоставлении Д. в интересах регистрации ребенка сведений о ее брачном состоянии;

- инициирована проверка со стороны прокуратуры Калининградской области.

В результате последовательных действий Уполномоченного отдел ЗАГСа администрации Калининградской области принял решение о выдаче ребенку Д. свидетельства о рождении.

В то же время необходимо отметить, что подобная практика, приводящая к серьезному нарушению прав человека, распространена в силу наличия существенных коллизий в действующем законодательстве. Можно говорить о кардинальных противоречиях между отдельными нормами гражданского законодательства России, нормами международного и российского права. В любом случае незамедлительная регистрация рождения ребенка приоритетна и с позиции защиты естественных прав человека имеет большее значение, чем требования национального законодательства о приоритете урегулирования статуса родителей, подающих заявление о регистрации.

Недостаточная социально-правовая защищенность несовершеннолетних позволила Уполномоченному сформулировать и выделить основные направления деятельности на 2003 год:

- мониторинг государственной и муниципальной системы раннего выявления и первичной профилактики социально негативных явлений среди несовершеннолетних в интересах защиты их прав;

- проверка соблюдения прав детей в детских учреждениях, в том числе и посредством контрольных выездов;

- защита прав детей в условиях применения нового миграционного законодательства и законодательства о гражданстве;

- усиление системы защиты жилищных прав несовершеннолетних;

- пропаганда прав человека в образовательных учреждениях, широкая работа по правовому просвещению подрастающего поколения, особенно в детских домах и интернатах.

5. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЖЕНЩИН

Как показывает гендерный анализ законодательства Калининградской области, проведенный в 2002 году коллективом калининградских экспертов с участием Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в рамках реализации проекта РОО "Лига избирательниц Калининградской области", поддержанного Канадским фондом поддержки российских женщин, в региональной и местной нормативной базе отсутствуют документы, в которых содержатся нормы, являющиеся дискриминационными в отношении женщин.

Тем не менее социальная практика позволяет утверждать, что в Калининградской области имеют место нарушения норм Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и ст. 19 Конституции России, предусматривающей право женщин на равные права и возможности для их реализации.

Одним из важнейших выступает право на одинаковые возможности в трудоустройстве, продвижении по службе и получении профессиональной подготовки. По сведениям департамента Федеральной государственной службы занятости населения по Калининградской области, количество обращений о трудоустройстве увеличилось с 328076 в 2001 году до 288660 (113,7%), поставлены на учет 30591 человек, в том числе 18035 женщин (123,5%) и 12556 мужчин (129,3%). Численность трудоспособных, не занятых трудовой деятельностью и ищущих работу, составляет 11207 человек. Численность безработных граждан составила 9658, из них - 7168 женщин. На 01.01.2003 в департаменте стояли на учете более 1 года 868 безработных, в том числе 708 женщин. В 2002 г. направлено на переобучение 1917 (в 2001 г. - 2905), в том числе женщин - 1419 (в 2001 г. - 1974) (71,9% от предыдущего периода). Количество безработных, состоящих на учете в службе занятости, за год возросло на 18,5% и насчитывало 9658 человек (на начало 2002 г. - 8149 чел.), причем среди граждан, которые более года не имеют возможности трудоустроиться, абсолютное большинство - женщины (82%). По данным статистики, из общего количества занятых 186084 составляют женщины и 220446 - мужчины, работодателями являются 1891 женщина (23%) и 6439 мужчин (77%), трудятся по найму 176108 женщин (47%) и 196408 мужчин (53%). Эти данные позволяют утверждать, что положение с занятостью населения остается в Калининградской области сложным. В области спрос на женскую рабочую силу ниже спроса на мужскую. Женщины требуются в основном на низкооплачиваемые места. Высока доля граждан, не имеющих профессии (специальности) - 678 (7,8%), и 70% из них составляют женщины. Можно говорить о существенном гендерном диспаритете в реализации государственной политики в области занятости населения.

Важной характеристикой положения женщин выступают гендерные характеристики органов государственной власти и местного самоуправления. В администрации области из 9 заместителей главы администрации 2 - женщины (22%), структурные подразделения администрации области возглавляют 40 мужчин (80%) и 10 женщин (20%). Заместителями руководителей структурных подразделений работают 26 женщин (41,3%) и 37 мужчин (58,7%). В областной Думе 2 управления возглавляют женщины и 4 управления - мужчины. Заместителями работают 2 женщины и 4 мужчины. В мэрии Калининграда из 6 заместителей мэра 3 - женщины (50%).

По сообщению Государственной инспекции труда в Калининградской области, в 2002 году в Инспекцию поступило 683 обращения граждан, в том числе в отношении труда женщин - всего 5. Это вовсе не доказательство того, что права женщин на труд не нарушаются работодателями. В 2002 г. госинспекторами труда проводилось обследование труда работающих женщин в ходе комплексных проверок, проверок по отдельным отраслям трудового законодательства, при рассмотрении обращений, расследовании несчастных случаев. Так, в ходе контрольно-надзорных мероприятий установлены нарушения ЧП "Дудаевой", ООО "Рельеф", ООО "Диана" статьи 255 ТК РФ о предоставлении женщинам отпусков по беременности и родам; нарушение ЧП "Бабехян" статьи 261 ТК РФ, запрещающей увольнение беременной женщины. Неоднократно имели место нарушения установленных для женщин норм поднятия и перемещения тяжестей вручную (ст. 253 ТК РФ), а именно - в пищеблоках лечебных учреждений здравоохранения и детских образовательных учреждениях при использовании пищевых котлов и других емкостей. Такие факты выявлены в детском ортопедическом санатории "Пионерск" в г. Пионерском, в Калининградской психиатрической больнице N 3, в МДОУ "Детский сад N 105" и др.

Серьезную озабоченность вызывает рост женского производственного травматизма и несчастных случаев на производстве. По данным областной Федерации профсоюзов, в 2002 году пострадало 306 работающих, в том числе 61 женщина. В 2002 г. Государственной инспекцией труда в Калининградской области расследованы 1 смертельный и 58 тяжелых несчастных случаев с работницами. Кроме того, три женщины получили тяжелые травмы в групповых несчастных случаях, связанных с дорожно-транспортными происшествиями.

Важной проблемой остается проблема домашнего насилия. По данным Информационного центра УВД Калининградской области, в 2002 г. в отношении 1670 женщин были совершены преступления, сопряженные с насилием. Для обеспечения доступной социальной, медико-психологической, юридической помощи женщинам и детям, проживающим в Калининграде и оказавшимся в сложной жизненной ситуации, был создан в 1999 году центр социальной помощи семьям и детям. За время работы центра помощь в нем получили более 9 тысяч человек. В Калининграде при городском центре социально-трудовой реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий оборудована комната для временного размещения женщин, пострадавших от насилия. Для оказания помощи женщинам - жертвам насилия строится в г. Пионерском областной кризисный центр. Многие общественные организации оказывают специализированную помощь женщинам, подвергающимся насилию. Среди них РОО "Центр защиты семьи и личности", открывший телефон доверия; РОО "Сатори", помогающая девочкам, живущим в г. Балтийске. Отдельной проблемой встает недостаточная информированность женщин об учреждениях и структурах, где им может быть оказана помощь. И здесь очень важную роль могут сыграть средства массовой информации (так, в 2002 г. только одна публикация специально затрагивала тему домашнего насилия в отношении женщин - газета "Янтарный край", статья "Крик за закрытой дверью").

Анализ учета обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области показал, что женщины обращаются с жалобами реже, чем мужчины. Во многом это объясняется тем обстоятельством, что из 943 обращений 220 поступило из мест лишения свободы (из них всего 8 от женщин); это связано с тем обстоятельством, что, по сведениям Управления исполнения наказаний по Калининградской области, в учреждениях УИН МЮ РФ на 01.01.2003 находилось 4985 мужчин и всего 303 женщины.

Из 723 обращений, поступивших не из мест лишения свободы, 529 направлено мужчинами (214 письменных обращений, 103 - устных) 359 - женщинами (217 - письменных, 142 - устных), в том числе: 4 - от представительниц общественных организаций; 7 - от депутатов различных уровней либо женщин - должностных лиц.

При этом не было выявлено ни одного случая явной дискриминации женщин по половому признаку. В то же время можно говорить о значительном количестве обращений, связанных с социальной ролью женщины в обществе: женщины как матери, женщины как жены военнослужащего и пр.

Так, имеют место случаи отказа работодателями в приеме на работу женщин, имеющих малолетних детей. При этом нарушаются нормы международной Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которую ратифицировала и Россия, тем самым взяв на себя обязанность выполнять нормы Конвенции. Пункт 2 статьи 11 Конвенции содержит нормы для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества и материнства и гарантирования им эффективного права на труд. Статья 64 ТК <6> РФ прямо указывает на запрещение отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей. В данной статье указывается на то, что по требованию лица, которому отказано в заключении трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме. Отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в судебном порядке. Но данная статья не указывает механизма запроса гражданином документов о причинах отказа в приеме на работу. Как правило, на практике бывает

трудно доказать факт отказа работодателя от приема на работу по дискриминационным признакам. Подобное произошло и в случае с нарушением трудовых прав гражданки Г., обратившейся с обращением к Уполномоченному.

<6> ТК - Трудовой кодекс.

По сведениям, содержащимся в заявлении гражданки Г., она обратилась в муниципальное предприятие (далее - МП) по вопросу о приеме на работу. Прочитав объявление в газете о наличии вакансий на данном предприятии, она пришла в отдел кадров муниципального предприятия, где ей подтвердили необходимость в специалистах и о наличии вакансий и предложили написать заявление о приеме на работу, которое завизировали несколько руководителей структурных подразделений муниципального предприятия. Гражданка Г. с заявлением о приеме на работу пришла на прием к первому руководителю МП, который перед тем, как наложить резолюцию на ее заявление о подготовке приказа о приеме на работу, попросил разрешения посмотреть паспорт Г. Обнаружив в паспорте Г. запись о наличии четырехлетнего ребенка, руководитель в устной форме отказал ей в приеме на работу. Руководитель, по словам Г., заявил, что не намерен оплачивать в будущем социальные пособия по больничным листам по уходу за ребенком. Подтвердить факты, изложенные в обращении заявительницей, не удалось, так как в своем ответе на запрос Уполномоченного работодатель отказался признать факт отказа в приеме на работу заявительницы. Принимая во внимание, что свидетелей данного собеседования работницы и работодателя не было, заявительница не потребовала от руководителя письменного изложения причин отказа в приеме на работу, доказать факт нарушения прав человека руководителем МП не представляется возможным. Следует также отметить тот факт, что заявительница не обращалась за защитой ни в Государственную инспекцию труда, ни в суд, как ей было рекомендовано Уполномоченным по правам человека.

Практика приема граждан в приемных общественных организаций, аппарата Уполномоченного показывает, что многие молодые женщины в области работают или без оформления трудовых отношений, или в трудовых договорах указывается заработная плата, равная величине минимальной заработной платы. Имеют место ситуации, когда в случае болезни или беременности женщины или совсем не получают социальных выплат, или получают их в суммах, исчисляемых от минимальной заработной платы.

Отдельная проблема - это возможность получения социальных выплат лицами, не являющимися гражданами РФ или не имеющими регистрации по месту жительства. К Уполномоченному обратилась гражданка Г. из многодетной семьи переселенцев из Казахстана, состоящей из пяти малолетних детей, в том числе один из них - инвалид с детства. Семья проживает в садовом домике, в связи с чем не представляется возможным получить регистрацию по месту жительства. Заявительница просила оказать содействие в назначении ей ежемесячного пособия на детей. Обращение было направлено Уполномоченным в Управление труда и социального развития администрации Калининградской области, сотрудники которого, учитывая сложную жизненную ситуацию семьи К., в виде исключения, нашли возможным назначить ежемесячное пособие на детей, несмотря на отсутствие регистрации по месту жительства. Кроме того, семье К. выделено 1300 руб. в качестве материальной помощи.

Как показывает анализ обращений в аппарат Уполномоченного, нарушения прав женщин в области носят скрытый характер. Женщины и мужчины имеют равные права, но возможности реализации этих прав у мужчин и женщин разные. Женщины несут двойную нагрузку: по выполнению семейных функций и функций работника, государство не создает условий для успешного совмещения функции материнства и функции работника, и как следствие - невозможность сочетания этих функций, вытеснение женщин на вторые роли в обществе.

Большая часть обращений связана с экономическими, социальными, культурными правами и свободами, в меньшей степени - с личными. Не зафиксировано обращений, связанных с домашним или сексуальным насилием, а также по поводу явной дискриминации женщин по половому признаку, хотя на бытовом уровне женщины говорят о существовании таких проблем. Часто женщины обращаются по поводу защиты прав детей, мужей, родственников и соседей, редко при этом вспоминают о своих правах.

В Калининградской области необходимо развивать государственные, муниципальные и общественные кризисные центры, в которых можно было бы оказывать юридическую помощь женщинам, оказавшимся в кризисных ситуациях.

Наконец, следует уделить особое внимание проведению гендерного просвещения для государственных и муниципальных служащих, предпринимателей, других специалистов, пропагандировать идеи гендерного баланса и паритета. Органам власти и местного самоуправления, общественным организациям целесообразно проводить системную просветительскую работу по вопросам гендерного равенства, прав женщин, смелее ставить вопрос о внедрении гендерного компонента в образовательные программы школ, детских садов,

вузов. В практику работы органов власти целесообразно внедрить проведение гендерной экспертизы всех принимаемых решений и нормативных актов органов власти с целью определения влияния решений на мужчин и женщин. Средствам массовой информации можно рекомендовать больше внимания уделять вопросам гендерной проблематики.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что следует поставить вопрос о разработке и принятии Закона Калининградской области "Об утверждении комплексной Программы по улучшению положения женщин в Калининградской области", к разработке и реализации которой широко привлечь женские общественные организации.

6. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Уполномоченный продолжает держать в поле своего зрения основные проблемы, связанные с соблюдением конституционных прав граждан, проходящих военную службу как по призыву, так и на контрактной основе. Правоотношения, связанные с исполнением гражданами воинской обязанности, регулируются Конституцией РФ, нормами международного права, а также рядом профильных законов и ведомственных нормативных актов, регламентирующих порядок и условия прохождения военной службы. К этим нормам прежде всего относятся Федеральные законы "О статусе военнослужащего", "О воинской обязанности и военной службе в РФ", Положение "О порядке прохождения военной службы" (Указ Президента РФ от 16.09.1999 N 1237).

С целью изучения вопросов, связанных с соблюдением прав военнослужащих, Уполномоченный установил и поддерживает постоянные деловые контакты с управлением воспитательной работы Балтийского флота, военным комиссариатом Калининградской области, военными прокуратурами БФ и пограничных войск, прокуратурой Калининградской области, Управлением внутренних дел Калининградской области, УВД Калининградской области на транспорте, а также с РОО "Комитет солдатских матерей Калининградской области" и рядом других общественных организаций.

По данным, полученным из указанных источников, в 2002 году количество уголовных дел, возбужденных по фактам неуставных отношений между военнослужащими БФ, уменьшилось более чем на 46% по сравнению с 2001 г. Количество уголовных дел, возбужденных по фактам неуставных отношений между военнослужащими пограничных войск, остается на уровне 2001 года. В 2002 году в воинских частях БФ зарегистрировано 130 преступлений на почве нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. В том числе учтено пять случаев избиений и оскорблений военнослужащих срочной службы офицерами.

В 2002 г. количество фактов гибели военнослужащих в поднадзорных военной прокуратуре БФ воинских частях повысилось на 10%, что обусловлено прежде всего ростом числа самоубийств (на 44%), ДТП (на 62%), нарушений правил безопасности (на 100%). В то же время снизилось количество фактов гибели в результате противоправных действий других лиц (более чем на 57%), в результате несчастных случаев (более чем на 20%). Продолжают иметь место факты незаконного оборота наркотических веществ среди военнослужащих. В 2002 г. на Балтийском флоте зарегистрировано пять преступлений на этой почве.

В 2002 г. в воинских частях, поднадзорных военной прокуратуре БФ, похищено оружия и боеприпасов соответственно на 87,5 и 90,5% меньше, чем в 2001 году.

В период осеннего призыва 2002 г. уклонились от мероприятий, связанных с призывом, 29 призывников. На этот же период 2001 г. их было 20. Случаев призыва на военную службу лиц, не годных для прохождения военной службы, отмечено не было.

01.01.2004 вступит в силу Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе". Военный комиссариат Калининградской области приступил к подготовке мероприятий по его реализации, о чем проинформировал Уполномоченного.

Вызывает серьезную озабоченность недостаточный уровень обеспечения военнослужащих и членов их семей социальными льготами, предусмотренными действующим законодательством, а также низкий уровень обеспеченности военнослужащих жильем. По состоянию на 01.01.2003 количество нуждающихся в жилье на БФ составило 6439 человек, в том числе не имеющих квартир - 3540, нуждающихся в улучшении жилищных условий - 1543.

Одним из существенных обстоятельств, оказывающих негативное влияние на соблюдение прав человека в погонах, продолжает оставаться неудовлетворительный уровень финансирования строительства жилья.

Кроме того, после создания единого тыла всех силовых структур, дислоцируемых в Калининградской области, требуется увеличение амбулаторно-поликлинических возможностей имеющихся медицинских учреждений для обеспечения медицинской помощью дополнительно 55000 человек, а также дополнительное развертывание тысячи госпитальных коек.

Недостаточным остается уровень обеспечения военнослужащих и членов их семей путевками в санаторно-курортные учреждения, детские оздоровительные лагеря.

Характерной особенностью жалоб по вопросам нарушения прав военнослужащих является их незначительное количество по отношению к общему числу. Важно также отметить их устную форму и обезличенность. Видимо, опасение вызвать негативную реакцию командования побуждает заявителя отказываться от дальнейшей активной борьбы за свои права и, не афишируя себя, удовлетворяться консультацией правового характера. Именно таким образом поступили лица, обратившиеся с жалобой по поводу невыплаты им денежной компенсации за участие в боевых действиях в Чеченской Республике, а также некоторые военнослужащие, в отношении которых командованием было нарушено их право на получение квартир и обеспечение другими социальными льготами при увольнении из Вооруженных Сил.

В настоящее время Уполномоченный планирует существенно расширить свою деятельность по защите прав военнослужащих срочной службы. Для этого планируется проведение ряда мероприятий, в том числе посещение воинских частей, встреч и бесед с военнослужащими, что намечается осуществить во взаимодействии с воинским командованием, представителями органов военной прокуратуры, общественных организаций. Кроме того, с целью повышения уровня правовой защищенности военнослужащих планируется провести ряд мероприятий пропагандистско-просветительского характера в военкоматах во время призыва в Вооруженные Силы, а также среди курсантов военных учебных заведений.

7. О РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

Анализ позволил выделить следующие основные проблемы, связанные с реализацией гражданами конституционного права на жилище в Калининградской области:

- несоответствие рыночной стоимости жилья и уровня доходов большей части населения;
- крайне низкие темпы ввода в эксплуатацию социального и служебного жилья;
- неудовлетворительное состояние значительной части жилого фонда;
- отсутствие действующих социальных программ обеспечения жильем ряда нуждающихся групп населения (молодых семей, работников бюджетных учреждений и т.д.);
- неразвитость системы ипотечного кредитования.

Указанные проблемы во многом предопределили характер и динамику обращений граждан к Уполномоченному в 2002 г. Так, в адрес Уполномоченного поступило 99 обращений граждан по жилищной проблематике. Подавляющее количество заявлений граждан подано в связи с нарушением их жилищных прав и свидетельствует о десятилетиях ожидания в списках очередников получения жилья или улучшения жилищных условий, о ветхости жилья, о незаконном предоставлении земельных участков и строительстве элитного жилья, при котором нарушаются жилищные права простых граждан, о беспределе чиновников, о ценах на коммунальные услуги и энергоносители, ставящих людей за грань выживания.

По сведениям Управления учета и распределения жилья мэрии г. Калининграда, только в областном центре очередь нуждающихся в жилье насчитывает 20597 человек. В 2002 г. улучшили свои жилищные условия 422 семьи.

Жилищная проблема в Калининградской области продолжает иметь характер массовых нарушений прав человека.

К Уполномоченному обратилась гражданка С., семья которой состоит из четырех человек, сын, инвалид детства, имеет право по своему заболеванию на дополнительную жилплощадь, дочь 1997 г.р. Семья живет в стесненных условиях с родственниками в пос. Холмы Зеленоградского района и на очередь по месту жительства не может быть поставлена, так как у администрации Ковровского сельского округа на балансе нет жилого фонда, а новое строительство не ведется. Уполномоченный обратился к главе МО "Зеленоградский район" с просьбой помочь семье С.

К Уполномоченному обратилась гражданка М., проживающая в Калининграде с 1959 г., фармацевт. Проживала в ведомственном доме ГП "Фармация", была переселена в маневренный фонд из-за капитального ремонта дома. После ремонта дом переоборудовали в административный корпус, но гражданка до сих пор там прописана. Суд Ленинградского района г. Калининграда вынес в 1999 г. решение о предоставлении квартиры гражданке М. ГП "Фармация", но у предприятия нет на это средств, и решение суда до сих пор не исполнено. Таким образом, гражданка М. из-за незаконных действий чиновников оказалась лишенной права на приватизацию квартиры. Уполномоченный обратился к мэру Калининграда, который ответил, что квартира может быть предоставлена М. только в порядке очереди.

Рассмотрено обращение гражданки К., участкового врача, матери-одиночки, которая с семьей из 3 человек проживает в 10-метровой комнате в коммунальной квартире, не отвечающей требованиям СанПиНа. Уполномоченный обратился к главе администрации Калининградской области с просьбой разрешить ситуацию.

Гражданин З. проживает уже 14 лет в общежитии, использует общую кухню на 9 семей. В настоящее время служит в УВД, награжден знаком "Отличник милиции", проходил срочную службу

в Афганистане. В ответ на запрос Уполномоченного начальник УВД ответил, что З. стоит в льготной очереди из 24 человек.

Во многих случаях не существует реальной возможности помочь гражданам в реализации их права на жилище, так как жилья строится крайне недостаточно и его катастрофически не хватает для всех нуждающихся.

К сожалению, зачастую наши граждане сами создают себе трудности, становятся жертвами квартирных маклеров-жуликов, в роли которых могут оказаться их близкие родственники.

Так, к Уполномоченному уже дважды обращается гражданин А., ставший жертвой махинаций своего собственного сына. Был сделан тщательный юридический анализ состоявшихся решений, но с правовой точки зрения нарушений законодательства не установлено, а человек практически лишился своего жилья.

Гражданка Ю. оказалась жертвой квартирных маклеров. В силу своей некомпетентности она допустила ряд ошибок при покупке квартиры, которые не позволяют суду вынести решение в ее пользу. В итоге женщина лишилась своих денег, жилья, вынуждена скитаться по квартирам.

Серьезную озабоченность вызывают обращения граждан, лишившихся своего жилища из-за пожара.

Так, жительницы пос. Янтарного Л. и М., проживавшие в общежитии, которое сгорело, 8 лет назад были временно переселены на турбазу. В настоящее время сгоревшее общежитие восстанавливается людьми, которые там раньше не проживали. Погорельцы боятся, что после ремонта места в общежитии им не останется. Уполномоченный обратился к прокурору г. Светлогорска для принятия мер прокурорского реагирования.

Также из пос. Янтарного обратилась гражданка Ш. с просьбой помочь получить любое жилье. Ее сгоревший дом подлежит списанию, так как восстановить его практически невозможно, дом ведомственный, принадлежал отделу Морской инженерной службы, руководство которой ответило на запрос Уполномоченного, что граждан обеспечить жильем должна администрация поселка. В то же время у администрации поселка нет жилого фонда, а новое строительство не ведется.

Много обращений поступило к Уполномоченному по факту строительства элитного жилья в центральной части Калининграда, при котором нарушаются права граждан, живущих по соседству.

Жильцы дома N 36 по ул. А. Невского обратились за помощью. В связи со строительством торгового комплекса на прилегающей к дому территории идет вырубка деревьев, будет перекрыт подъезд к дому. На запрос Уполномоченного мэра Калининграда пояснил, что строительство ведется в соответствии с действующим законодательством. Поступила жалоба на действия мэра Калининграда по поводу изъятия придомовых земельных участков по ул. Тургенева. По данному факту Уполномоченный обратился в городской Совет депутатов Калининграда.

В нарушение ст. 217, 289, 290 ГК РФ мэрия дает разрешение на реконструкцию чердаков без согласия жильцов дома.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение граждан, проживающих по проспекту Победы, N 95-97, о предстоящей незаконной реконструкции чердака. В Постановлении мэра о разрешении реконструкции прямо указано об обязанности застройщика довести до сведения жильцов информацию о предстоящей реконструкции, выполнить ремонт крыши, лестниц, благоустроить придомовую территорию. Уполномоченный обратился в прокуратуру Октябрьского района, которой по результатам проверки внесен протест на постановление главы администрации Октябрьского района об утверждении протокола межведомственной комиссии. Кроме того, Уполномоченный рекомендовал гражданам обратиться в суд за защитой своих прав собственников.

Жильцы дома N 111-117 по Ленинскому проспекту обратились по поводу незаконности реконструкции чердачных помещений, так как в процессе согласования согласие жильцов на реконструкцию не было получено, а застройщику предписано провести выборочный ремонт. Уполномоченный рекомендовал жильцам обратиться в суд.

Значительное количество обращений поступило к Уполномоченному от военнослужащих по поводу нарушения жилищных прав.

По коллективному обращению общественной организации "Балтийские переселенцы" (45 семей, переведенных из Латвии и заселенных руководством БФ в казармы в пос. Чкаловске, не приспособленные для проживания семей) Уполномоченный выезжал на место, обратился к командующему БФ В.П. Валуеву, прокурору Балтийского флота Г.В. Штадлеру. По результатам проверки прокуратурой внесены представления об устранении нарушений закона командующему авиацией БФ, заместителю командующего БФ. Прокуратура потребовала обеспечить военнослужащих жилыми помещениями, пригодными для проживания. Поставлен вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях.

Также к Уполномоченному обратился майор запаса К., в отношении которого не исполняется решение суда от 1997 г. о выделении ему жилья.

Аналогичная ситуация сложилась у мичмана Б., уволенного в запас по состоянию здоровья. Уполномоченный обратился к прокурору с просьбой проверить законность сложившейся ситуации.

К Уполномоченному обратился зам. председателя областного комитета ветеранов войны и военной службы Б.К. Устименко по вопросу обеспечения квартирами инвалидов и участников Великой Отечественной войны. В своем обращении Б.К. Устименко приводит статистические данные, из которых следует, что на 1 января 2002 г. в Калининградской области живет 707 семей инвалидов ВОВ, погибших военнослужащих и семей, приравненных к ним, и 1679 семей участников ВОВ, из которых более 90% получили инвалидность по общему заболеванию, ждут положенного им по закону жилья. Всего 2386 самых заслуженных жителей области стоят в льготных очередях на получение квартир. За последние 5 лет этой категории выделено всего 36 квартир.

К Уполномоченному обратился полковник в отставке Г. 77 лет, участник ВОВ, инвалид 2-й группы, проживающий в благоустроенной квартире на 4-м этаже в г. Калининграде. В силу своего возраста и здоровья он практически не выходит на улицу, нуждается в дополнительном уходе. Уполномоченный обратился к губернатору области, командующему БФ, в комитет ветеранов войны с просьбой об оказании содействия в обмене жилья на 2-й этаж. В результате ветеран был поставлен на социальный учет для обмена этажности жилья.

Важно отметить, что в ряде случаев судебные решения не могут быть исполнены из-за отсутствия у органов власти и местного самоуправления жилого фонда и низких темпов ввода в строй жилья, которое можно использовать в этих целях.

Отраден тот факт, что в настоящее время в Калининградской области разработана региональная Программа "Обеспечение жильем молодых семей на 2003-2007 гг.", что является признаком внимания к жилищным проблемам со стороны органов государственной власти.

В то же время необходимо отметить, что оптимальная и эффективная работа по разрешению социальных проблем невозможна без ухода от избирательности в предоставлении тех или иных благ (в том числе жилья), что часто приводит к волонтаристским и коррупционным проявлениям.

В целом Уполномоченный наметил ряд приоритетов своей деятельности по улучшению ситуации, связанной с обеспечением конституционного права граждан на жилище:

- разработка социальных целевых программ обеспечения жильем нуждающихся категорий граждан;
- пропаганда современных систем жилищного обеспечения посредством кредитования, ипотечных отношений и т.д.;
- налаживание системы эффективного взаимодействия с компетентными органами государственной власти и местного самоуправления в интересах восстановления нарушенных жилищных прав граждан.

8. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Положение на рынке труда вызывает социальную напряженность в обществе. Об этом свидетельствуют обращения граждан, касающиеся вопросов необоснованного наложения взыскания, незаконного увольнения.

По данным государственной инспекции труда, в Калининградской области продолжает сохраняться рост числа трудовых правонарушений. В 2002 г. государственными инспекторами было проведено 1812 проверок, по их результатам работодателям предъявлено 1588 предписаний об устранении нарушений, 213 лиц привлечены к административной ответственности с наложением штрафных санкций на общую сумму 174550 руб. В результате вмешательства государственных инспекторов труда восстановлено на работе 30 незаконно уволенных работников, отменено 64 незаконно наложенных дисциплинарных взыскания.

Наиболее характерными нарушениями трудового законодательства являются следующие:

- рабочие места, средства индивидуальной и коллективной защиты не соответствуют требованиям охраны труда;
- не организовано надлежащим образом обучение безопасным методам и приемам труда;
- не предоставляются предусмотренные законом (трудовым договором) компенсации;
- допускаются нарушения при заключении срочных трудовых договоров;
- не заключаются письменные трудовые договоры с работниками негосударственных предприятий;
- несвоевременно выплачиваются заработная плата, отпускные, пособия при увольнении;
- допускается отказ в выдаче документов, связанных с работой;
- работники привлекаются к сверхурочным работам, работам в выходные и праздничные дни с нарушением действующего законодательства.

По сведениям, предоставленным Калининградской областной Федерацией профсоюзов, в 2002 г. имели место факты трудовой дискриминации по профсоюзному признаку. Не все работодатели своевременно выплачивают заработную плату своим работникам. По состоянию на 01.01.2003 68 организаций имели долги перед своими работниками на сумму 16,7 млн. руб.

Вызывает беспокойство рост производственного травматизма и несчастных случаев на производстве. В 2002 г. произошло 283 тяжелых, групповых несчастных случая, в том числе 33 со смертельным исходом. Пострадало 306 работающих.

Зафиксированы и случаи конкретных нарушений со стороны работодателей. Так, работнику ЗАО "Цепрусс" И. было отказано работодателем в выдаче полиса добровольного медицинского страхования из-за того, что он был членом профсоюза, права гражданина И. были восстановлены в суде. Имели место случаи отказа от работы в связи с задержкой выплаты заработной платы, нарушения работодателями трудового законодательства (это произошло на ОАО "ЭРА").

В адрес Уполномоченного обратился гражданин Г., не согласный с наложением на него дисциплинарного взыскания руководством ЗАО "Западные электросети". Уполномоченным было рекомендовано Г. разрешить спор в суде. В результате приказы о взыскании были судом отменены.

Гражданка П. обратилась к Уполномоченному по поводу ее увольнения по сокращению численности штата. Материалы трудового спора были проверены в суде. Оснований для отмены решения и ее восстановления по прежнему месту работы не оказалось. Гражданин С. обратился к Уполномоченному по поводу его увольнения за прогулы. Судом ему отказано в иске о восстановлении на работе. Гражданка Х. обратилась к Уполномоченному по поводу отказа мирового судьи Ленинградского района г. Калининграда взыскать с работодателя денежные средства по больничному листу. После обращения Уполномоченного в областной суд дело в порядке надзора было отменено и отправлено на новое рассмотрение. Гражданка П. обратилась с жалобой на действия командира части по поводу ее незаконного увольнения с должности библиотекаря. Уполномоченный рекомендовал ей обратиться в суд с иском о восстановлении своего нарушенного права. К Уполномоченному обратилась гражданка Х., которую принудили уволиться по собственному желанию в связи с тем, что она является ВИЧ-инфицированной, а всем сотрудникам было предложено обследоваться на ВИЧ-инфекцию. Уполномоченный обратился к прокурору Калининградской области по данному факту. Прокуратурой Московского района была проведена проверка. По результатам проверки руководителю предприятия было вынесено предостережение о недопустимости нарушения закона в части принудительного обследования на ВИЧ-инфекцию работников предприятия. В суде первой инстанции гражданке Х. отказали в восстановлении на работе, так как она не смогла доказать факт принуждения написания заявления на увольнение по собственному желанию.

В декабре 2002 г. к Уполномоченному обратился экипаж рыболовецкого судна РТМС "Грачев" по факту невыплаты экипажу зарплаты за отработанный рейс, насильственного удержания людей на судне более полутора месяцев после окончания рейса. Уполномоченный дважды встречался с представителями моряков. Был разработан план совместных действий с профсоюзом моряков. В настоящее время моряками подан иск в суд, но его рассмотрение осложняется тем, что члены экипажа заключали трудовой договор с компанией, которая находится в оффшорной зоне, сам траулер находится в Мавритании, с которой у России нет специального договора о сотрудничестве.

12.10.2002 закончилась процедура внешнего управления на ГП "Калининградавиа". В настоящее время на базе выведенного из состава ГП "Калининградавиа" имущества создано ОАО "Калининградавиа". На 15.12.2002 долг по заработной плате на ГП "Калининградавиа", по экспертным оценкам, составлял около 80 млн. рублей. При этом следует отметить, что ни на собрании кредиторов, ни при заключении мирового соглашения не присутствовали представители работников предприятия, являющихся кредиторами юридического лица. Условия мирового соглашения не были доведены до работников ГП "Калининградавиа". С 11.12.2002 на ГП "Калининградавиа" началось открытое бессрочное профсоюзное собрание, участники которого выдвинули ряд требований: выплатить долги по заработной плате; привести заработную плату авиадиспетчеров в соответствие с ведомственной тарифной сеткой; обеспечить бесплатное питание авиадиспетчеров в период рабочей смены; ликвидировать задолженность по отпускам; привести в соответствие с санитарными и ведомственными нормами рабочие места и служебные помещения авиадиспетчеров; решить жилищные вопросы в службе движения; вывести службу движения в самостоятельное предприятие по ОрВД в Калининградском регионе с переходом его в Госкорпорацию ОрВД России.

Необходимо подчеркнуть то обстоятельство, что ситуация развивалась в обстановке дефицита официальной информации о перспективах развития авиационного комплекса региона. Так, среди работников ГП "Калининградавиа" циркулировали слухи о будущем переводе на работу во вновь созданное ОАО "Калининградавиа" с существенным ухудшением условий трудовых отношений, о грядущих увольнениях, о планах руководства ОАО "Калининградавиа" реструктуризировать предприятие, выделить авиаотряд в отдельное юридическое лицо, перебазировав самолеты из Калининграда в аэропорты г. Москвы, что приведет к безработице среди летного состава. Уполномоченный обратился с официальным письмом к Министру транспорта Российской Федерации С.О. Франку с просьбой принять во внимание необходимость

деятельного участия уполномоченных органов государственной власти в судьбе авиапредприятия. Уполномоченный надеется, что взвешенная государственная позиция окажет позитивное влияние на соблюдение прав человека нескольких сотен работников единственного авиапредприятия нашего региона.

К Уполномоченному обратился работник ГП "Калининградавиа" О., который сообщил о неисполнении решения суда о восстановлении на работе от 23.10.2002, Постановлений о возбуждении исполнительного производства от 01.11.2002, 31.10.2002, 22.11.2002 Гурьевского районного суда и просил принять меры для исполнения решений суда. Уполномоченный передал обращение О. в прокуратуру Калининградской области, в результате проведенной проверки за неисполнение решения Гурьевского районного суда о восстановлении О. на работе в отношении и.о. директора ГП "Калининградавиа" В.И. Крисковца возбуждено уголовное дело.

Сложившаяся ситуация в совокупности с социальной практикой деятельности Уполномоченного позволили выделить актуальные и перспективные направления работы Уполномоченного и его аппарата в сфере защиты прав граждан в области трудовых отношений:

- комплексный мониторинг нарушений прав граждан в сфере трудовых отношений на территории региона;
- налаживание системы оперативного взаимодействия органов, в компетенцию которых входит защита прав граждан в сфере трудовых отношений (Уполномоченный, Государственная инспекция труда, прокуратура и т.д.);
- просветительская деятельность среди субъектов трудовых отношений.

9. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРАХ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

По-прежнему острой остается проблема социальной защиты населения. Большое количество обращений к Уполномоченному посвящены порядку назначения и пересмотра размеров пенсий и пособий. Суть претензий сводится в основном к мизерному размеру пенсий и пособий, а также недовольству Федеральным законом "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий", который, по мнению пенсионеров, не учитывает их реальный трудовой вклад. Многие обратившиеся выражают озабоченность тем, что увеличение пенсий и социальных выплат все время отстает от роста цен на продукты питания, товары первой необходимости, коммунальные услуги. Анализ обращений, касающихся социальной сферы, показывает, что эти проблемы необходимо рассматривать в непосредственной связи с правами человека, в частности, с правом на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности.

Вопиющим случаем нарушения прав человека стал случай отказа в регистрации по месту жительства в силу национальной принадлежности. Гражданка Г. сообщила, что в ноябре 2001 г. она обратилась с жалобой в прокуратуру Ленинградского района г. Калининграда в связи с отказом паспортно-визовой службы ОВД Ленинградского района в ее регистрации в общежитии КГУ по ул. Соммера, 23 по причине национальной принадлежности ("лицо армянской национальности"). 20.11.2001 помощник прокурора Ленинградского района А.С. Мясоедов уведомил Г. об обоснованности доводов, содержащихся в ее жалобе, и о внесении представления об устранении нарушений ст. 19, 21 Конституции РФ. На основании представления Г. была зарегистрирована в общежитии. В июне 2002 г., закончив учебу в КГУ, Г. вернулась в г. Полесск, где проживала до поступления в вуз. При обращении в ОПВС ОВД Полесского района ей было отказано в регистрации по месту жительства в связи с тем, что она является армянкой. По запросу Уполномоченного в отношении указанного факта прокуратурой Калининградской области была проведена проверка. Проверкой установлено, что УВД Калининградской области внесло дополнение в процедуру регистрации лиц чеченской, армянской и азербайджанской национальности, сотрудники ПВС УВД Калининградской области при постановке граждан на регистрационный учет по месту жительства требуют от граждан указанных национальностей прохождения дополнительной проверки в отделе уголовного розыска УВД Калининградской области. В настоящее время в результате вмешательства Уполномоченного ОПВС ОВД Полесского района Калининградской области разрешил положительно вопрос о регистрации Г. по месту жительства.

Тревогу Уполномоченного вызывает незащищенность граждан при обращении к услугам нотариусов. В Калининградской области отсутствуют государственные нотариусы, а в Нотариальной палате не имеется единого реестра завещаний. Наследнику в результате сложно установить существование завещания и у какого нотариуса оно оформлено. Наследственные дела распределены частнопрактикующими нотариусами в соответствии с первыми буквами фамилий наследодателя, что существенно усложняет процедуру разрешения дел, связанных с наследованием. Кроме того, большие очереди, ограничение по дням приема делают посещение

нотариуса труднодоступным для граждан, особенно для пожилых людей, что вызывает справедливые нарекания. Очевидна необходимость увеличения количества нотариусов, а также возрождения института государственных нотариусов, что должно дополнительно гарантировать гражданам качественное юридическое обслуживание.

Имеют место случаи равнодушного отношения чиновников к исполнению своих обязанностей. Так, к Уполномоченному обратилась семья пенсионеров О., проживающих в г. Гусеве. У них имеется на руках решение суда о проведении ремонта в квартире силами КЭЧ, но ремонт затянулся на многие месяцы из-за отсутствия финансирования. Уполномоченный обратился в службу судебных приставов, чтобы окончание ремонта было взято на контроль.

Гражданка О., ветеран Великой Отечественной войны и становления Калининградской области, обратилась с просьбой помочь установить в квартире телефон без блокиратора. В результате вмешательства Уполномоченного, обратившегося по данному вопросу к генеральному директору ОАО "Электросвязь", телефон без блокиратора был установлен заявительнице.

Нарушения социальных прав граждан тесно связаны с несовершенством действующего пенсионного законодательства, а порой с противоречиями между отдельными его нормами. Назрела необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты в области социальной защиты населения, главным образом на федеральном уровне. Отрадно отметить возросшую социальную активность граждан и общественных организаций, обращающих внимание государственных органов на коллизии в законодательстве, ущемляющие социальные права граждан.

Поступило обращение председателя КРОО "Защиты жертв политических репрессий" Е.И. Смирновой по вопросу пенсионного обеспечения жертв политических репрессий и инвалидов. Федеральный закон N 173 от 17.12.2001 "О трудовых пенсиях" исключил время нахождения репрессированных граждан в местах ссылки из трудового стажа. А по Закону от 26.04.1991 "О реабилитации репрессированных народов" время пребывания в спецпоселениях (местах ссылки) засчитывалось в трудовой стаж в трехкратном размере. Уполномоченный обратился по данному вопросу к губернатору В.Г. Егорову, председателю Думы В.А. Никитину, после чего на заседании областной Думы было принято обращение к Председателю Правительства РФ М.М. Касьянову и председателю Федерального Собрания Государственной Думы Г.Н. Селезневу о внесении необходимых изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях".

Гражданин О. обратился к Уполномоченному по поводу содействия в устранении противоречий, связанных с исчислением трудовых пенсий, возникших между Федеральным законом "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" и Федеральным законом "О трудовых пенсиях". Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в РФ О.О. Миронову с просьбой обратиться к субъектам законодательной инициативы об устранении имеющихся противоречий.

К Уполномоченному обратилась гражданка С., проживающая в пос. Ольховка, по вопросу содействия в выплате ей компенсации как несовершеннолетнему узнику фашистского концлагеря. После обращения Уполномоченного в Управление социальной защиты населения администрации Калининградской области заявительнице была выплачена компенсация.

Гражданка П. обратилась по поводу выплаты компенсации и дополнительной материальной помощи как бывшему узнику фашизма. После обращения Уполномоченного в специализированный Фонд "Взаимопомощь и примирение" оттуда пришел ответ, что выплаты будут произведены после поступления денежных средств из Германии. В настоящее время выплаты начали производиться.

Гражданин Б. обратился по вопросу компенсации за имущество родителей, конфискованное в годы репрессий. В результате проверки установлено, что им пропущен трехгодичный срок для обращения. Уполномоченный разъяснил Б., что получение компенсации возможно после восстановления срока исковой давности через суд.

Особую актуальность имеют обращения граждан, содержащие просьбы разъяснить порядок присвоения звания "Ветеран труда". В общем порядке Уполномоченный разъясняет гражданам нормативные требования присвоения указанного звания, иные моменты, связанные со статусом лица, имеющим звание "Ветеран труда".

Гражданин Е., военнослужащий, служил на Северном флоте, не получал пенсию, так как в Калининградский областной военкомат не поступило его личное дело. Уполномоченный связался с Управлением кадров СФ, и личное дело было выслано, а Е. был поставлен на воинский учет и стал получать пенсию.

К Уполномоченному обратился инвалид I группы К. с просьбой помочь материальными средствами для проведения операции в Москве. Уполномоченный обратился к генеральному директору ОАО "Рефтрансфлот" с просьбой оказать материальную помощь.

Неоднократно к Уполномоченному обращалась гражданка Т., проживающая в доме-интернате престарелых и инвалидов в пос. Заостровье, в связи с нарушениями прав проживающих

(некачественное питание, недостаточное медицинское обслуживание и т.д.). Уполномоченный направил жалобу в прокуратуру г. Светлогорска. В результате проверки были вскрыты нарушения, рекомендовано разработать мероприятия по устранению выявленных недостатков.

К Уполномоченному обратилась гражданка С., инвалид II группы с просьбой определить ее как инвалида и одинокого человека в центр реабилитации инвалидов. Уполномоченный обратился в Управление труда и социального развития, гарантировавшее С. выделение путевки в интернат.

Инвалид II группы К. обратился по поводу капитализации денежных средств для получения пенсии по инвалидности в связи с банкротством ОАО "Кокс". К сожалению, помочь инвалиду не смогли, так как предприятие уже ликвидировано и пропущен срок исковой давности.

К Уполномоченному поступает значительное количество коллективных жалоб граждан на недостатки в жилищно-коммунальной сфере.

Коллективная жалоба жильцов домов по ул. Гагарина г. Калининграда связана с отсутствием воды и тепла в их домах. Жалоба направлена мэру Калининграда. Неоднократно к Уполномоченному обращались жильцы общежития с ул. Инженерной, д. 2 по поводу отключения электроэнергии. После проведенных прокуратурой проверок и в результате судебного разбирательства было установлено, что отключения производились незаконно.

Жильцы общежития по ул. А. Невского, 44 сообщили Уполномоченному об отключении газа. Уполномоченный лично участвовал в собрании жильцов общежития, на которое были приглашены все заинтересованные должностные лица, затем обратился к мэру Калининграда. В результате принятых мер общежитие подключено к газоснабжению.

Коллективное обращение жильцов пос. Дружное по вопросу отключения электрической энергии Уполномоченный передал в прокуратуру, электрическое снабжение восстановлено.

Коллективное обращение жильцов ул. Комсомольской г. Ладушкина по поводу газификации Уполномоченный передал главе администрации области, который обещал выделить денежные средства на завершение работ.

Поступило коллективное обращение жителей г. Мамоново в отношении завышенных тарифов на электрическую энергию и оказание коммунальных услуг. Уполномоченный направил обращение главе администрации г. Мамоново с просьбой опубликовать в СМИ нормативные документы, устанавливающие тарифы на коммунальные услуги, и тарифы были опубликованы в местной газете.

Коллективное обращение жильцов улиц Вагнера и Житомирской областного центра по вопросу законности парковки машин во дворе их дома. В ответ на запрос Уполномоченного в мэрию Калининграда и администрацию Ленинградского района поступила информация, что в этом районе будет создана пешеходная зона.

Ветеран труда, инвалид II группы Т. обратился по вопросу незаконно завышенных тарифов на газ. Уполномоченным сделан запрос в энергетическую комиссию Калининградской области.

Гражданин П. обратился к Уполномоченному по поводу недостаточного отопления в квартире. В результате вмешательства Уполномоченного работниками ЖЭКа была прочищена и промыта система отопления.

К Уполномоченному обратился гражданин М., проживающий в г. Краснознаменске, по поводу опубликования в местной газете решения органов жилищно-коммунального хозяйства об отключении газоснабжения граждан, не имеющих приборов учета газа. После обращения Уполномоченного во ФГУП "Калининградгазификация" выяснилось, что работники управления по газоснабжению неправильно истолковали решение энергетической комиссии и дали в районной газете объявление, противоречащее законодательству. В результате вмешательства Уполномоченного в местной газете было опубликовано разъяснение по этому поводу.

Инвалид III группы Ч. обратился к начальнику отдела землеустройства и архитектуры администрации Центрального района г. Калининграда с просьбой о предоставлении места под строительство гаража. В этом ему было отказано, так как Положение городского Совета депутатов Калининграда от 22.11.2000 "О порядке предоставления земельных участков и выдачи разрешений на установку временных индивидуальных гаражей на придомовых территориях общего пользования многоквартирных жилых домов для льготных категорий граждан" разрешает установку гаражей лишь категории инвалидов, страдающих нарушениями опорно-двигательного аппарата. Обращение было рассмотрено Уполномоченным, в результате проведенной проверки установлено, что указанное Положение городского Совета депутатов Калининграда вступает в противоречие со ст. 15 ч. 7 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (места для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения предоставляются инвалидам вне очереди вблизи места жительства с учетом градостроительных норм). Уполномоченный признал требования Ч. к администрации Центрального района г. Калининграда о предоставлении участка под строительство гаража правомерными и направил материалы проверки в прокуратуру Калининградской области. Прокуратура в связи с выявленными нарушениями опротестовала вышеназванное Положение городского Совета депутатов Калининграда.

Решение городского Совета депутатов Калининграда от 29.01.2003 N 55 "О протесте прокуратуры Калининградской области (N 7-15-03 от 16.01.2003) на Положение "О порядке предоставления земельных участков и выдачи разрешений на установку временных индивидуальных гаражей на придомовых территориях общего пользования многоквартирных жилых домов для льготных категорий граждан", утвержденное Решением городского Совета депутатов Калининграда N 380 от 22.11.2000" <7>, упразднило названное противоречие, распространив действие Решения N 380 на все категории инвалидов. В настоящее время гражданин Ч. решает вопрос получения разрешения на строительство гаража.

<7> Гражданин. 2003. N 9/10.

Инвалид I группы К. обратился к Уполномоченному по вопросу компенсации оплаты проезда по территории Литвы и Белоруссии в соответствии с Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". После обращения Уполномоченного в Управление труда и социального развития администрации Калининградской области проезд инвалиду был оплачен.

В течение 2002 г. в аппарат Уполномоченного обратился ряд граждан с жалобами на качество медицинских услуг, на отказ в предоставлении медицинской помощи и т.д. Ни в одном случае факты нарушения прав человека не подтвердились.

Так, гражданка А. обратилась с жалобой на незаконность ее нахождения в городской психиатрической больнице N 1 г. Калининграда. По запросу Уполномоченного прокуратурой Калининградской области была проведена проверка, в результате которой нарушений выявлено не было.

Гражданин Г. информировал Уполномоченного об отказе в предоставлении медицинской помощи врачом Центральной районной больницы Нестеровского района. По обращению Уполномоченного Управление здравоохранения администрации Калининградской области провело служебное расследование, в результате которого факты не подтвердились. Уполномоченный разъяснил Г. право обратиться в суд за защитой нарушенного права на медицинскую помощь.

К Уполномоченному обратился председатель Светловского окружного Совета депутатов с просьбой дать оценку Постановлению главы администрации Калининградской области N 185 от 26.04.2002 "О программе государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи на 2002 год", снижающему, по его мнению, доступность медицинской помощи для жителей муниципальных образований. По запросу Уполномоченного начальник Управления здравоохранения администрации Калининградской области разъяснил содержание региональной политики в области здравоохранения.

Обращение гражданина Х. содержало данные о том, что в поликлинике N 2 Ленинградского района г. Калининграда висит объявление о первоочередном приеме врачами граждан, оплативших медицинские услуги. Сотрудник аппарата Уполномоченного посетил поликлинику, указанное объявление он не обнаружил.

В адрес Уполномоченного поступило обращение коллектива граждан, представляющих интересы медицинских работников и пациентов, с просьбой оказания содействия в создании в Калининградской области комиссии по вопросам этики в области охраны здоровья граждан в соответствии с "Основными законодательства РФ об охране здоровья граждан". Данное обращение было направлено главе администрации Калининградской области с ходатайством о поддержке создания такой комиссии.

В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение родителей, чьи дети посещают дошкольное образовательное учреждение N 13 "Центр развития ребенка", находящееся на балансе ОАО "Янтарьэнерго", по вопросу законности постановления на капитальный ремонт здания данного учреждения. Родители выразили обеспокоенность тем, что учреждение впоследствии будет закрыто и использовано для других целей. Уполномоченный передал обращение в комитет по социальным вопросам мэрии г. Калининграда, где была проведена проверка данной ситуации. Руководитель ОАО "Янтарьэнерго" был ознакомлен с положением ст. 27 Закона Калининградской области "Об образовании", в соответствии с которой не допускается изменение назначения учреждений системы образования независимо от их ведомственной принадлежности.

К Уполномоченному обратилась гражданка С. по вопросу непредоставления ей документов и материалов, связанных с продажей объектов недвижимости, расположенных на территории бывших складов завода промыслового судостроения в г. Советске, подтверждающих наличие фрагментов исторического памятника - замка Тильзит на вышеуказанной территории. Уполномоченный обратился к главе г. Советска с просьбой предоставить такие материалы заявителю. Глава г. Советска направил в адрес гражданки С. мотивированное письмо, содержащее сведения о реконструкции указанных объектов недвижимости.

В адрес Уполномоченного обратилась семья Г. из г. Калининграда, сообщившая, что в результате производимой в их доме реконструкции нижерасположенной квартиры под салон фотоуслуг их жилищные условия существенно ухудшились, отвалилась штукатурка и пр. Кроме

того, граждане выражали опасение в отношении соответствия реконструкции санитарным и экологическим нормам. Уполномоченный направил материалы в областную прокуратуру, которая инициировала дополнительную санитарную экспертизу рабочего проекта реконструкции.

Обращение жильцов многоквартирного дома в г. Советске было связано со строительством под их окнами объектов ГИБДД, являющихся источниками постоянного шума и загазованности, а также реконструкцией крыши здания ГИБДД, в результате чего заслонялся солнечный свет. По запросу Уполномоченного главой администрации г. Советска было дано разъяснение, в соответствии с которым строительство крыши приостановлено до окончательного утверждения рабочего проекта.

В адрес Уполномоченного поступило обращение жителей улиц Гагарина, Баумана, Мамина-Сибиряка, Набережной, Гончарова, Герцена, Янтарного переулка г. Советска. Жители жаловались на неудобства, причиняемые им строительством на территории бывшего речного порта автозаправочной станции, указывая, что данный объект отсутствует в генеральном плане застройки города. По запросу Уполномоченного администрация г. Советска направила гражданам мотивированный ответ с перечнем экспертных заключений, проведенных при согласовании и утверждении проекта строительства АЗС.

К Уполномоченному обратился инженер лесного хозяйства Г., поставивший вопрос о проведении общественной экологической экспертизы в отношении строительства ТЭЦ-2. Такую постановку вопроса поддержала общественная группа "Экозащита!". По запросу Уполномоченного Комитет природных ресурсов по Калининградской области направил заявителю подробное описание процедур, пройденных при согласовании и утверждении проекта строительства ТЭЦ-2.

К Уполномоченному обратились жильцы ряда домов, выступающие против строительства жилых домов в парке культуры и отдыха "Центральный" в г. Калининграде. Уполномоченный выяснил, что строительство на территории парка производится не будет.

16.05.2002 Уполномоченный участвовал в семинаре омбудсменов стран - членов Совета государств Балтийского моря "Экология и права человека" в Санкт-Петербурге, где сделал сообщение о научных исследованиях российских ученых по изучению состояния мест захоронения химического оружия времен Второй мировой войны в Балтийском море. В своем обращении к омбудсменам СГБМ Уполномоченный призвал объединить усилия всех стран - членов Совета государств Балтийского моря для предупреждения последствий утечки химических веществ с целью защиты прав человека на жизнь и здоровье.

Выявленные социальные проблемы позволяют сделать вывод о необходимости разработки и реализации целого комплекса мероприятий как на федеральном, так и региональном уровне (в том числе на уровне местного самоуправления), направленных на улучшение положения граждан в социальной сфере. На федеральном уровне следует острее ставить вопрос о повышении заработных плат работников бюджетной сферы, пенсий и пособий хотя бы до размера прожиточного минимума.

10. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УЧРЕЖДЕНИЯХ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РФ ПО КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ И В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Работа аппарата Уполномоченного по обеспечению гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, оказавшихся в местах лишения свободы, в 2002 году в основном строилась на разъяснении как сотрудникам уголовно-исполнительной системы, так и лицам, содержащимся под стражей, действующего российского законодательства и специализированных международных актов. К их числу относятся, например, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г. <8>, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950, Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26.11.1987.

<8> Приняты на Конгрессе ООН в г. Женеве 30.08.1955.

От лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и других граждан поступило в 2002 году 240 обращений, касающихся действующих уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства РФ.

Из них на действия отдела паспортно-визовой службы УВД Калининградской области - 19; на действия органов внутренних дел - 14; на действия сотрудников Управления исполнения наказаний - 57; на приговор суда - 66; на судебную волокиту - 11; на условия содержания в изоляторе временного содержания - 1; на прокуратуру и следствие - 23; прочее - 49.

По поступившим обращениям приняты следующие решения: удовлетворены законные требования заявителей - 15; переданы должностным лицам, уполномоченным принять решение по

существу, - 65; отказано в принятии заявления - 40; разъяснены заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав, - 120.

По информации Управления исполнения наказаний МЮ РФ по Калининградской области в пенитенциарных учреждениях региона на 30 декабря 2002 года содержалось 5408 человек, из них 4985 мужчин, 303 женщины, 120 несовершеннолетних. Таким образом, количество лиц, лишенных свободы, по сравнению с 2001 годом сократилось примерно на 800 человек.

Экономическое положение учреждений по-прежнему остается сложным. Так, незанятых трудом в 2002 году оказалось 3606 человек, что составляет более 60% от числа лиц, лишенных свободы.

В местах лишения свободы содержится значительная часть граждан, утративших социальные связи и из малообеспеченных семей, для которых работа в период отбывания наказания является единственным источником, позволяющим приобретать продукты питания и предметы первой необходимости в магазине учреждения.

Несмотря на некоторые улучшения в финансировании приобретения медицинского оборудования и медикаментов, острой остается проблема кожных заболеваний, обследование спецконтингента специалистами медико-социальной экспертизы по Калининградской области, растет количество больных туберкулезом и ВИЧ-инфицированных.

Так, при посещении учреждения ОМ-216/4 04.10.2002 к Уполномоченному обратилась гражданка К., которая сообщила, что не может пройти переосвидетельствование на инвалидность, так как не имеет денег для этого.

Установить, на каком основании была установлена плата за услуги ГС МСЭ <9> и какова их стоимость для спецконтингента, Уполномоченному не удалось, однако в настоящее время осужденные к лишению свободы прохождение медико-социальной экспертизы не оплачивают.

<9> ГС МСЭ - Государственная служба медико-социальной экспертизы.

На конец 2002 года в учреждениях УИС содержалось 558 человек, больных туберкулезом, и 587 ВИЧ-инфицированных.

В 2002 году, очевидно, в связи со сменой руководства УИН администрациями исправительных учреждений были предприняты меры по усилению дисциплины и порядка среди спецконтингента. Указанные мероприятия отразились на резком увеличении количества нарушений установленного режима содержания. Так, количество нарушений Правил внутреннего распорядка возросло с 6719 в 2001 году до 44021 в 2002 году, количество взысканий за допущенные нарушения возросло с 3002 в 2001 г. до 7119 в 2002 г., водворений в штрафной изолятор и переводов в помещение камерного типа осталось на прежнем уровне.

Прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Калининградской области принято решение об установлении административного надзора после освобождения в отношении 267 освобождаемых из ИУ.

Руководством УИНа за 2002 год рассмотрено 588 жалоб на действия сотрудников учреждений. Из них нашли свое подтверждение 4.

В отчетном периоде Уполномоченный в соответствии с планом работы, на основании обращений граждан и по вопросам, входящим в его компетенцию, посещал учреждения уголовно-исполнительной системы.

Так, 28.01.2002 к Уполномоченному обратился гражданин М., который передал письменное коллективное обращение заключенных, содержащее информацию о том, что в учреждении ОМ-216/13 УИН МЮ РФ группа ВИЧ-инфицированных осужденных, мотивируя неисполнением руководством учреждения требований закона в части обеспечения осужденных необходимым питанием, обмундированием и лечебными препаратами, отказалась принимать пищу и часть осужденных совершила в отношении себя акты членовредительства. В результате этого администрацией колонии на территорию учреждения был введен отряд специального назначения, который применял физическую силу и специальные средства (резиновые палки) для принудительного кормления осужденных. Из обращения следовало, что к заключенным были применены действия, унижающие человеческое достоинство (заключенных окунали в суп лицом, заставляли насильно принимать пищу и т.д.). Впоследствии заключенные подтвердили эту информацию во время личной беседы с Уполномоченным.

Проведенной аппаратом Уполномоченного проверкой установлено, что в отрядах N 3 и N 4, где содержатся ВИЧ-инфицированные осужденные, утренняя проверка в зависимости от погодных условий проводится на площадке около отрядов или в расположении отрядов.

18.01.2002 температура воздуха была 0 град. С, и руководством учреждения было принято решение производить проверку 3-го и 4-го отрядов вне помещения, но осужденные отказались выходить на улицу, мотивируя это отсутствием одежды и обуви по сезону (что впоследствии подтвердила проверка, проведенная прокуратурой по надзору за соблюдением законов в ИУ Калининградской области). После этого сводный отряд учреждения ОМ-216/13 под руководством

заместителя начальника учреждения по безопасности и оперативной работе В.А. Лобанова вошел в расположение отрядов и при помощи физической силы заставил осужденных выйти для построения на улицу. Осужденные вышли для проверки, но потом написали заявления об отказе принимать пищу (всего 265 человек), а затем стали совершать в отношении себя акты членовредительства (65 человек нанесли себе порезы брюшной полости, предплечий, шеи и ввели в грудную клетку различные предметы). Всем пострадавшим медицинскими работниками учреждения оказывалась медицинская помощь.

21.01.2002 по распоряжению начальника УИН МЮ РФ по Калининградской области В.А. Заборовского "для обеспечения безопасности сотрудников учреждения ОМ-216/13 при проведении режимно-оперативных мероприятий" на территорию жилой зоны был введен отряд специального назначения УИН, бойцы которого по просьбе начальника учреждения ОМ-216/13 Г.П. Пупкова пытались при помощи физической силы и специальных средств накормить голодающих осужденных.

По результатам проведенной проверки Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обсудил произошедшие события с руководством Управления исполнения наказаний. На вопрос Уполномоченного, почему при массовом отказе от приема пищи, то есть групповом неповиновении, администрация учреждения ОМ-216/13 и руководство УИНа не действовали строго по закону (Приказ МВД СССР N 138 от 13.04.1984 "Об объявлении инструкции об условиях содержания и принудительного кормления лиц, отказывающихся от приема пищи" и ст. 85 Уголовно-исполнительного кодекса РФ), ответа получено не было. Однако выяснилось, что большинство должностных лиц УИНа вообще не знали о том, что в подобных случаях необходимо делать, но прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Калининградской области принципиальной оценки происшедшим событиям не дала.

В 2001 году был ликвидирован филиал профессионально-технического училища в воспитательной колонии (пос. Колосовка), чем прямо была нарушена статья 43 Конституции РФ, гарантирующая общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования, и п. 1 статьи 11 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Уполномоченный по данному вопросу направил запрос начальнику Управления образования администрации Калининградской области, а также выступил на расширенном заседании комитета по правопорядку, безопасности, международным и межрегиональным отношениям областной Думы. В 2002 году филиал ПТУ в воспитательной колонии был открыт и в настоящее время функционирует.

В 2002 г. к Уполномоченному поступали многочисленные жалобы от осужденных, содержащихся в строгих условиях особого режима и не обеспеченных работой в связи с тем, что им не разрешается приобретать продукты питания и предметы первой необходимости на деньги, имеющиеся на их лицевых счетах. Уполномоченным было изучено и доведено до сведения администрации учреждения ОМ-216/13 действующее в настоящее время Распоряжение заместителя Министра юстиции Ю. Калинина N 6849-ЮК "О социальной защищенности лиц, лишенных свободы", разрешающее приобретать продукты питания и предметы первой необходимости в случае необеспечения работой на средства, имеющиеся на лицевых счетах осужденных. В результате этого вопрос был решен.

27.11.2002 к Уполномоченному обратилась гражданка С. с заявлением о том, что ее сын Дмитрий, 1975 года рождения, после завершения лечения в психиатрическом учреждении закрытого типа г. Орла был этапирован в следственный изолятор г. Калининграда, где в нарушение ст. 101 УПК РФ содержался под стражей без соответствующих документов. После вмешательства Уполномоченного Постановлением начальника следственного изолятора от 03.12.2002 Дмитрий был освобожден из-под стражи.

Во время посещения Уполномоченным воспитательной колонии 04.10.2002 руководство учреждения высказало обеспокоенность ростом количества нарушений установленного режима воспитанниками. Нарушения, как правило, влекут применение мер дисциплинарного воздействия, что, в свою очередь, снижает шансы воспитанников на условно-досрочное освобождение, а отсутствие указанной перспективы отрицательно сказывается на дальнейшем поведении осужденных. При изучении вопроса выяснилось, что значительная часть взысканий налагается за курение в неустановленных местах. Но проблема заключалась в том, что места для курения на территории учреждения вообще не установлены, так как курение решением прокуратуры запрещено. Многие родители разрешают своим детям курить, пытаются передавать сигареты во время длительных свиданий, так как передача табачных изделий в посылках запрещается. Многие осужденные находятся в физической зависимости от табака, к тому же некоторым исполнилось 18 и более лет. Изучением действующего законодательства установлено, что запрет курения противоречит Приказу Министра юстиции N 210 от 29.07.2002, утвердившему Правила внутреннего распорядка воспитательных колоний УИС <10> МЮ РФ, где в приложении N 2 осужденным разрешается хранить при себе табачные изделия и спички. По результатам проверки начальнику учреждения было рекомендовано согласовать вопрос о курении на территории

колонии с родительским комитетом и прокуратурой и привести ситуацию в соответствие с действующим законодательством. 30.12.2002 на территории воспитательной колонии были определены места для курения.

<10> УИС - уголовно-исполнительная система.

При посещении учреждения ОМ-216/8 19.08.2002 установлено, что осужденный М. в течение 2002 года отбыл в штрафном изоляторе 170 суток, практически без перерывов. Водворение в штрафной изолятор относится к наиболее суровым видам дисциплинарных взысканий, предполагает иное правовое положение осужденного и приносит дополнительные лишения, физические и психические страдания. Лицу, водворенному в ШИЗО <11>, запрещается курить, приобретать продукты питания и получать посылки. Во время нахождения в штрафном изоляторе не предоставляются свидания, не разрешается пользоваться книгами, газетами и иной литературой. Учитывая довольно жесткие условия содержания в ШИЗО, законодатель ограничил максимальный срок разового водворения в штрафной изолятор 15 сутками. Однако в случае с гражданином М. практиковалось следующее: после окончания срока водворения в ШИЗО его выводили из штрафного изолятора, доводили до помещения дежурной части, где он знакомился с очередным постановлением о его водворении в ШИЗО. Данная практика применения дисциплинарных взысканий, применяемая в учреждении ОМ-216/8, доведена до сведения руководства УИНа, и помощнику начальника УИНа по соблюдению прав человека О.В. Жегулину предложено взять ситуацию под контроль.

<11> ШИЗО - штрафной изолятор.

В 2002 году на территории Калининградской области функционировал один следственный изолятор, хотя активно идет переоборудование отдельных помещений учреждения ОМ-216/4 под следственный изолятор для содержания женщин и детей. Количество лиц, содержащихся в СИЗО, в сравнении с 2001 годом сократилось и составляло на конец 2002 года 800 человек (1400 в 2001 г.), из них 57 женщин, 42 несовершеннолетних, больных открытой формой туберкулеза - 31, ВИЧ-инфицированных - 63.

В адрес Уполномоченного из следственного изолятора в 2002 году продолжало поступать большое количество жалоб и заявлений. Но следует отметить, что жалобы на санитарно-бытовое обеспечение поступают в значительно меньших количествах (в 2001 г. - 23, в 2002 г. - 6), что свидетельствует о планомерной работе руководства УИНа и учреждения ИЗ-39/1 по приведению следственного изолятора в соответствие с международными нормами и стандартами.

Основную часть обращений из СИЗО составляют жалобы на проведение следственных действий и приговоров судов - 110.

В целом по соблюдению прав человека в местах лишения свободы Калининградской области со второго полугодия 2002 года наметилась определенная тенденция к улучшению. Однако имеется значительное препятствие в осуществлении защиты прав осужденных к лишению свободы. Это практически запрет на личное участие лиц, лишенных свободы, в гражданском судопроизводстве, выраженный мнением председателя Калининградского областного суда В.И. Фалеевым (N 1-459 от 5 марта 2002 года), что является, по мнению аппарата Уполномоченного, прямым нарушением статьи 46 Конституции РФ, согласно которой "каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод", и статьи 43 Гражданского процессуального кодекса РСФСР "Ведение дел через представителей" (действует с 01.02.2003 ст. 48 ГПК РФ). Как видно из приведенной выше статистики, на действия сотрудников ОВД, следствия и прокуратуры в аппарат Уполномоченного поступило 37 жалоб и обращений, часть из которых оказалась обоснованной.

Так, 02.08.2002 депутат областной Думы О.В. Шлык передал Уполномоченному обращение граждан Г. и Г-во, в котором они сообщали, что уголовное дело, возбужденное по их заявлению ОВД Полесского района, прекращено прокурором Полесского района незаконно. Обращение граждан было рассмотрено Уполномоченным и передано прокурору Калининградской области. В результате первым заместителем прокурора области решение о прекращении указанного уголовного дела было отменено в связи с неполным его расследованием и необходимостью проверки доводов заявителей в полном объеме.

28.01.2002 к Уполномоченному обратилась гражданка Н. с заявлением о том, что при задержании гражданина А., случайно находившегося в ее квартире, работниками Черняховского РОВД был произведен обыск ее квартиры и изъяты ценности. Обращение гражданки Н. было изучено и передано на основании статьи 12 Закона Калининградской области "Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области" прокурору г. Черняховска как должностному лицу, к компетенции которого относится его разрешение по существу. Проведенной прокуратурой г. Черняховска проверкой жалоба гражданки Н. признана обоснованной, в адрес начальника следственного отдела при Черняховском РОВД внесено представление о привлечении

виновного следователя к строгой дисциплинарной ответственности, а гражданке Н. разъяснено право на обращение в суд о возмещении причиненного ей морального вреда и имущественного ущерба.

В целях содействия государственной политике по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности в докладе Уполномоченного за 2001 год рекомендовалось администрации Калининградской области открыть специализированное учебное заведение закрытого типа для малолетних правонарушителей.

12.09.2002 издан совместный Приказ Минобразования РФ и Управления образования администрации Калининградской области N 3271/545 "О реорганизации государственного образовательного учреждения начального профессионального образования профессионального училища N 18 г. Немана Калининградской области в государственное образовательное учреждение специальное профессиональное училище закрытого типа".

Открытие указанного учреждения должно способствовать защите прав граждан от преступного посягательства малолетних правонарушителей, возраст которых не позволяет привлекать их к уголовной ответственности, а также создаст условия для психолого-педагогической реабилитации детей с девиантным поведением, позволит более квалифицированно проводить с ними воспитательную работу в целях профилактики рецидивов правонарушений и формирования в них установки на законопослушный образ жизни.

11. О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

Важным направлением деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области является правовое просвещение.

По сведениям Управления образования администрации Калининградской области, во всех общеобразовательных учреждениях в планах работы отражены внеурочные мероприятия по правовому образованию учащихся, в том числе встречи, беседы, "круглые столы", классные часы с участием представителей органов внутренних дел, прокуратуры, других организаций. В 27 школах г. Калининграда подобные мероприятия проводятся с привлечением курсантов Калининградского юридического института МВД и студентов юридического факультета КГУ. В 12 школах г. Калининграда, Советска были проведены ролевые игры для школьников "Ты и выборы", организованные Управлением образования и избирательной комиссией области. Активная работа по правовому просвещению и воспитанию толерантности ведется в школе N 4 г. Калининграда, в которой педагогом Ю.А. Прасоловой разработан учебно-методический комплекс для школьников и педагогов по изучению и пропаганде прав ребенка (тетрадь "Права ребенка"). Многие педагоги в городе и области используют в своей педагогической работе передовые интерактивные методики преподавания права и прав человека, разработанные Молодежным центром прав человека и правовой культуры (г. Москва), Санкт-Петербургским институтом права им. принца П.Г. Ольденбургского, КМРОО "Центр "Молодежь за свободу слова" (г. Калининград) и др.

Особенно остро стоит проблема дефицита правовых знаний в детских домах и интернатных учреждениях, особенно в области гражданского права, что потом сказывается отрицательно на выпускниках этих учреждений, которые часто становятся жертвами мошенников.

Ряд школ города и области приняли участие в мониторинге положения дел в регионе с нетерпимостью и враждебностью к разным категориям жителей области, проведенном Молодежным центром прав человека и правовой культуры (г. Москва) и организованным РОО "Лига избирательниц Калининградской области" при поддержке Уполномоченного, Управления образования администрации Калининградской области и при участии КРМОО "Центр "Молодежь за свободу слова". Выводы, полученные в результате анкетирования школьников, заставили серьезно задуматься о необходимости активных действий по воспитанию толерантности в обществе. В начале 2003 года общественными организациями области, Управлением образования областной администрации, отделами образования в районах области был организован ряд семинаров и конференций, посвященных обсуждению данного вопроса и выработке системы мер по объединению усилий разных структур общества для преодоления нетерпимости и враждебности, нарастающей в регионе.

В то же время необходимо подчеркнуть, что процесс правового воспитания школьников ведется недостаточно активно. Как педагоги, так и ученики в большинстве своем не знакомы с основами права, системой прав и свобод человека, структурой органов власти, местного самоуправления, общественного контроля, не знают способов и механизмов защиты своих прав.

В течение 2002 г. Уполномоченным и сотрудниками его аппарата был проведен ряд акций просветительского характера, направленных на ликвидацию правовой безграмотности, пропаганду прав человека на территории региона.

22.01.2002 в лицее N 49 г. Калининграда руководителем аппарата Уполномоченного Г.М. Гетьманенко было проведено занятие по правам человека с учениками 6-го класса в рамках российско-датского проекта "Образование для устойчивого развития".

17.06.2002 аппаратом Уполномоченного была организована и проведена конференция "Соблюдение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протокола N 4 - приоритетное направление государственной миграционной политики в Калининградской области".

24-25.06.2002 аппаратом Уполномоченного совместно с центром "Стратегия" (Санкт-Петербург) был организован и проведен международный семинар "Решения Европейского суда по правам человека в Калининградской области".

28.11.2002 на семинаре "Правовой минимум сотрудника уголовно-исполнительной системы" (организован УИН по Калининградской области МЮ России) Уполномоченный выступил с тематическим докладом "Высокий уровень правовой подготовки сотрудников УИС как необходимое условие реализации прав и свобод осужденных и заключенных".

29.11.2002 Уполномоченным был организован и проведен "круглый стол" "Защита прав детей и молодежи: взаимодействие власти и общественности". Кроме вопросов о проблемах защиты прав в регионе в ходе "круглого стола" представители общественных организаций, педагоги обменялись опытом работы по правовому просвещению детей и молодежи. Было принято решение о координации усилий органов власти, общественных организаций, учреждений образования и культуры по защите прав детей, а также воспитанию толерантности среди жителей города и области, и в первую очередь среди детей и молодежи.

В 2002 г. Уполномоченный и сотрудники его аппарата организовали несколько десятков мероприятий просветительского характера, выступали с докладами на ряде тематических конференций (в том числе и за пределами региона). Отдельно следует упомянуть сотрудничество Уполномоченного с некоммерческим партнерством "Балтийская линия" (просветительские акции "Дети улицы", "Альтернативная гражданская служба в Калининградской области: проблемы и перспективы" и др.).

Необходимо упомянуть особую роль Уполномоченного и сотрудников его аппарата в проведении Всероссийского конкурса исследовательских работ школьников "Права ребенка - в новом веке", организованного Уполномоченным по правам человека в РФ, Министерством образования РФ и МООДИМ "Новая цивилизация". Организаторами регионального конкурса в Калининградской области стали Уполномоченный по правам человека в Калининградской области и Учебно-методический центр Управления образования области "Дом учителя" (при содействии Калининградского филиала Современного гуманитарного университета). На конкурс были представлены 32 работы школьников 7-х - 11-х классов города и области. Ребятами проведена серьезная исследовательская работа по изучению и анализу законодательства РФ и международных норм по правам человека, выявлены проблемы их реализации, с которыми сталкиваются жители области, и в первую очередь дети, а также даны прогнозы и рекомендации по решению этих проблем, которые могут быть использованы в практической деятельности учреждениями образования, органами власти, общественными организациями. Уполномоченный и сотрудники аппарата давали предварительную оценку работам, были в составе жюри регионального этапа конкурса наряду с педагогами и работниками Дома учителя, представителями Калининградского юридического института МВД России, КРМОО "Центр "Молодежь за свободу слова". Защита работ и награждение победителей проходили 15 ноября 2002 года на конференции с участием конкурсантов и их педагогов, Уполномоченного по правам человека, сотрудников Управления образования области и Дома учителя, Калининградского юридического института МВД РФ. Победители регионального конкурса одиннадцатиклассник Михаил Мацукевич и восьмиклассница Светлана Зайцева прошли в следующий тур конкурса.

Традиционно 10 декабря, в Международный день прав человека сотрудники аппарата Уполномоченного проводили уроки правового воспитания в школах города. В 2002 году была организована акция по пропаганде правовых знаний совместно со студентами юридического факультета КГУ (общественная организация студентов-юристов "Эльза"). Просветительские группы посетили три муниципальных образовательных учреждения города (школа N 43, гимназия N 1, лицей N 49) и провели уроки по пропаганде прав человека в четырех старших классах. 25.12.2002 помощник Уполномоченного провел мастер-класс по правам человека в классе гражданских активистов (школа N 1, г. Светлый, организационное содействие - КРМОО "Надежда столетия").

В гимназии N 1 ведет лекторий по правам человека сотрудник аппарата Уполномоченного.

Особой формой просветительской работы стали регулярные выступления Уполномоченного в средствах массовой информации (около сотни печатных и иных публикаций).

Актуальность правозащитной проблематики в совокупности с определенными просветительскими традициями, сложившимися в аппарате Уполномоченного, позволяет выделить

приоритетные и перспективные формы деятельности Уполномоченного по правовому просвещению.

1. Целенаправленная работа с учебными заведениями, направленная на пропаганду прав человека среди участников образовательного процесса (учащихся, преподавателей и родителей). Проведение открытых уроков по правам человека.

2. Организация и проведение специализированных мероприятий просветительского характера по актуальным проблемам современной правовой защиты (конференции, семинары, "круглые столы" и т.д.).

3. Реализация системы мероприятий по взаимодействию со средствами массовой информации в целях информирования населения о деятельности Уполномоченного, о формах и методах восстановления нарушенных прав.

4. Подготовка и издание методических материалов в области правовой защиты и правового просвещения.

12. О СОТРУДНИЧЕСТВЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В течение 2002 г. Уполномоченный активно взаимодействовал с рядом государственных органов и учреждений Калининградской области. Среди них: администрация Калининградской области, Калининградская областная Дума, Управление исполнения наказаний по Калининградской области Министерства юстиции, Управление образования Калининградской области, ОПВС УВД Калининградской области, прокуратура Калининградской области, прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Калининградской области, органы ЗАГС Калининградской области, Управление труда и социального развития администрации Калининградской области, областной Дом учителя и др.

В 2002 г. налажена и отработана система взаимных консультаций и прямого взаимодействия сотрудников аппарата Уполномоченного и органов опеки и попечительства, органов молодежной и социальной сфер муниципальных образований Калининградской области. В течение 2002 г. Уполномоченный выезжал в муниципальные образования области (города Советск, Светлый, Балтийск, Правдинский и Краснознаменский районы) и вел там прием граждан. Данная форма работы была бы невозможна без поддержки администраций муниципальных образований.

Аппарат Уполномоченного эффективно сотрудничает с общественными организациями региона, профессиональными союзами. Среди известных правозащитных организаций региона - партнеров Уполномоченного в области правовой защиты и правового просвещения - КРОО защиты прав и свобод человека и гражданина, РОО "Лига избирателей", Общественная палата Калининградской области, группа "Экозащита!", КРМОО "Центр "Молодежь за свободу слова", КРОО "Ассоциация правозащитных общественных объединений содействия выполнению Конвенции о защите прав человека и основных свобод" и др. 28 августа 2002 г. по инициативе Уполномоченного был проведен форум общественности по вопросам соблюдения прав человека в связи с вступлением Польши и Литвы в Европейский союз.

Отдельное направление в работе Уполномоченного - мониторинг правозащитной деятельности общественных организаций региона. Система мониторинга предполагает как предоставление информации руководителями ключевых общественных организаций о своей деятельности в области правовой защиты и правового просвещения, так и непосредственное участие сотрудников аппарата Уполномоченного в мероприятиях общественных организаций. В настоящее время в Калининградской области действуют несколько десятков правозащитных и просветительских общественных объединений.

КРОО защиты прав и свобод человека и гражданина является социальной юридической клиникой, реализует на территории региона ряд программ под эгидой Московской Хельсинкской группы, активно работает с Уполномоченным. В 2002 г. по согласованию с Уполномоченным сотрудники КРОО представляли в суде интересы более десятка граждан. Руководитель организации Б.Н. Долгополов по представлению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области был награжден грамотой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за особые достижения в области правовой защиты.

РОО "Лига избирателей" ведет ряд программ по защите прав женщин и развитию общественной активности, осуществляет мониторинг соблюдения прав женщин на территории Калининградской области, издает аналитическую и справочную литературу. В 2002 г. Лига подготовила и издала коллективную монографию "Гендерные аспекты законодательства и политики Калининградской области", в монографию вошли материалы, освещающие деятельность Уполномоченного с позиции гендерного анализа.

Общественная палата Калининградской области провела в течение 2002 г. ряд мероприятий, связанных с проблематикой реализации прав и свобод человека, в том числе по проблемам ЖКХ, положения мигрантов, развития общественных инициатив в регионе и т.д. Палата выступила соорганизатором регионального форума общественности 28 августа 2002 г.

Группа "Экозащита!" провела в 2002 г. мониторинг нарушений экологических прав граждан на территории Калининградской области. Группой отмечается ряд случаев техногенных аварий и загрязнения атмосферного воздуха и источников воды (февраль 2002 г. - отравление неустановленным источником газа атмосферы в г. Калининграде и г. Балтийске, лето 2002 г. - пожар на короотвалах ЗАО "Дарита", лето 2002 г. - размножение сине-зеленых водорослей в Куршском заливе, декабрь 2002 г. - загрязнение воздуха в связи с пожаром на Коксогазовом заводе в г. Калининграде, нарушения порядка сброса отходов на ЗАО СП "Цепрусс" и т.д.). Проведена кампания в отношении обустройства нефтяного месторождения Д-6 на шельфе Балтийского моря.

КРМОО "Центр "Молодежь за свободу слова" работает в области правового просвещения и развития гражданского общества. С 2002 г. является ресурсным центром программ Детского фонда ООН на территории области. Ведет ряд программ в области институционального развития общественной активности, защиты прав детей и молодежи, выпускает исследовательскую и справочную литературу.

Калининградская областная Федерация профсоюзов объединяет 17 областных отраслевых комитетов профсоюзов и 27 первичных профорганизаций (общее количество членов профсоюзов - 104003). Основная задача деятельности профсоюзов - защита прав работников на основании действующего трудового законодательства. В 2002 г. проведено две акции профсоюзов области ("Социальному государству - социальную политику", "За достойную заработную плату и социальные гарантии"). В течение 2002 г. Федерация предпринимала значительные усилия по противодействию нарушениям трудовых прав работников различных предприятий региона (в том числе и по вопросам дискриминации). Федерация выступила соорганизатором регионального Форума общественности 28 августа 2002 г.

Калининградская областная общественная организация ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов объединяла в 2002 г. более 188000 человек и занималась защитой социально-экономических, трудовых и личных прав людей старшего поколения, улучшением их материального благосостояния, жилищных условий, торгового, бытового, медицинского и других видов обслуживания.

Калининградская региональная общественная организация ветеранов войны и военной службы объединяла в 2002 г. 56000 человек, осуществляла правовую и социальную защиту ветеранов войны и военной службы.

Калининградский городской совет ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов работает в пяти районах г. Калининграда, ведет работу по защите социальных прав и правовых законных интересов ветеранов-пенсионеров всех категорий (жилищно-коммунального характера, обеспечения лекарствами, медицинского обеспечения).

КРОО "Солдатские матери Калининградской области" объединяет усилия солдатских матерей по защите своих интересов и конституционных прав, представляет и защищает интересы солдатских матерей и их сыновей в органах государственной власти и др. организациях. КРОО ведет мониторинг нарушений прав военнослужащих срочной службы, представляет интересы военнослужащих в судебных разбирательствах (более 10 дел в 2002 г.).

КРОО "Союз участников возрождения Калининградской области" представляет интересы первого поколения переселенцев Калининградской области. В 2002 г. в КРОО обратились более 300 граждан престарелого возраста с жалобами преимущественно жилищно-коммунального характера, сотрудники КРОО в ряде случаев осуществляли в судах общественную защиту.

Калининградский союз "Чернобыль" объединяет и защищает права и законные интересы участников ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных и экологических аварий и катастроф. В 2002 г. в союз поступило около 1500 обращений: по вопросам разъяснения объема прав и льгот; жалоб на неверное применение государственными и муниципальными органами норм действующего законодательства, на отказ в индексации сумм возмещения вреда, в обеспечении жильем, в отношении медицинского обслуживания, процедуры установления инвалидности и т.д. В качестве отдельной проблемы члены союза выделяют неисполнение вступивших в силу решений суда.

КРО ООО "Ассоциация молодых инвалидов России "Аппарель" осуществляла в 2002 г. постоянный мониторинг и анализ действующего законодательства в области льгот и преимуществ, прав и законных интересов инвалидов.

В целом правозащитные общественные организации Калининградской области отмечают большое значение института Уполномоченного по правам человека для региона, высокий уровень взаимодействия. Назрела необходимость организации под эгидой Уполномоченного совета правозащитных общественных объединений Калининградской области.

Большую поддержку Уполномоченному оказывали в 2002 г. региональные средства массовой информации. Уполномоченный выражает благодарность журналистам газет "Калининградская правда", "Каскад", "Комсомольская правда" в Калининграде", "МК в Калининграде", "Российская газета" в Калининграде", "Страж Балтики", телекомпаниям "Янтарь", "Каскад", "Премьер", радиокомпаниям "Балтийская волна", "Балтик-Плюс", "МИКС-ФМ" и др., надеется на дальнейшее плодотворное сотрудничество.

13. МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В 2002 году Уполномоченный по правам человека в Калининградской области продолжил активное сотрудничество с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, омбудсменами иностранных государств, Комиссией по правам человека при Президенте РФ, официальными представителями Совета Европы, Ассоциацией Международных Хельсинкских групп, Советом государств Балтийского моря, международными организациями в сфере защиты прав человека.

Уполномоченные по правам человека активно взаимодействуют по общим проблемам пропаганды и защиты прав человека и вырабатывают совместные решения в рамках Координационного совета уполномоченных в Российской Федерации.

В 2002 году уполномоченными было выбрано правление Координационного совета, в состав которого вошел Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

Уполномоченный участвовал в ряде международных и межрегиональных мероприятий, на которых выступал с докладами по проблемам соблюдения прав человека в Калининградской области, излагал позицию региональных и федеральных государственных органов и жителей региона с целью защиты их прав и свобод.

Особое внимание государственных органов Российской Федерации, международных органов, общественности Уполномоченный привлекал к проблеме защиты права на свободу передвижения жителей Калининградской области.

Калининградский Уполномоченный с представителями аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, сотрудниками аппарата Бюро Уполномоченного по защите гражданских прав Республики Польша, Генеральным консулом Польской Республики Ярославом Чубиньски участвовал в совместных выездах на пограничные переходы с целью контроля за соблюдением прав граждан при пересечении границ Калининградской области, после чего состоялось обсуждение проблем соблюдения прав человека на пограничных переходах и выработаны рекомендации органам государственной власти.

В течение года проводились встречи с контролерами Сейма Литвы по обмену опытом работы, взаимодействию по вопросам, связанным с реализацией прав граждан на свободу передвижения в Калининградскую область и обратно.

В марте 2002 года в г. Светлогорске проходила XI сессия стран - членов Совета государств Балтийского моря на уровне министров иностранных дел. В ходе мероприятия состоялась встреча Уполномоченного с Комиссаром по правам человека СГБМ Хелле Дайн, на которой были обсуждены основные проблемы Калининградской области в сфере прав человека, намечены пути сотрудничества.

В апреле 2002 г. на конференции омбудсменов Европы в г. Вильнюсе Уполномоченный выступил с докладом и распространил обращение, содержащее призыв содействовать безусловному соблюдению гражданских прав и свобод жителей Калининградской области в соответствии с международными нормами, включая их жизнеобеспечение в рамках единого правового и экономического пространства Российской Федерации, а также обеспечение права на свободу передвижения. В форуме участвовали Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, омбудсмены из 35 государств Европы. В конференции принял участие Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль Роблес, который на рабочем совещании российских уполномоченных был ознакомлен с состоянием дел по соблюдению прав человека в Российской Федерации. Комиссар дал высокую оценку деятельности российских омбудсменов, были намечены пути дальнейшего сотрудничества.

В мае 2002 года на VI европейской конференции "Роль омбудсмена в экстремальных и экстраординарных условиях" в г. Кракове Уполномоченный по правам человека в Калининградской области выступил с докладом о деятельности омбудсмена по предотвращению экстремальных и экстраординарных ситуаций, в том числе в связи с особым геополитическим положением Калининградской области. В конференции принял участие Президент Польши Александр Квасьневский.

30.09.2002 Уполномоченный принял участие в Парламентских слушаниях Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросу "Калининградская область: международный и

геополитический аспекты", изложив позицию граждан Калининградской области о необходимости своевременного принятия решений на федеральном и международном уровнях для защиты их прав, предложив рекомендации для федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации по решению проблемы соблюдения прав человека в Калининградской области в связи с планами расширения Европейского союза и НАТО.

Особое внимание Уполномоченного в 2002 году было также уделено проблеме реализации нового законодательства о гражданстве, миграции, правовом положении иностранных граждан.

В сентябре 2002 года в г. Екатеринбурге состоялся VI "Круглый стол" региональных уполномоченных по правам человека "Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства". В ходе "круглого стола" Уполномоченный Калининградской области впервые заострил внимание омбудсменов на имеющие место нарушения прав человека при применении нового законодательства о гражданстве, выступив с докладом на данную тему.

В ноябре 2002 года Уполномоченный выступил с докладом "Проблемы миграции и занятости как факторы социального напряжения" на международной конференции "Роль межнационального фактора в развитии Калининградской области", организованной Европейским центром по делам меньшинств, Советом Европы и др.

Сотрудники аппарата Уполномоченного участвовали в организации и проведении конференции "Соблюдение Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протокола N 4 - приоритетное направление государственной и миграционной политики в Калининградской области", проходившей 17.06.2002, где обсуждалась практика применения нового законодательства о гражданстве, анализировалось соблюдение прав иностранных граждан и лиц без гражданства. В конференции принимал участие председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Геннадий Селезнев.

В течение 2002 г. Уполномоченный неоднократно привлекал внимание к проблемам соблюдения прав человека при применении нового законодательства о гражданстве и миграции на "круглых столах" и встречах уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В декабре 2002 г. Уполномоченный направил материалы своей правозащитной практики по делам, связанным с нарушением прав человека при применении законодательства о гражданстве, в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова, председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации Э.А. Памфиловой, председателю Московской Хельсинкской группы Л.М. Алексеевой. Заключение о нарушении прав человека паспортно-визовыми службами Министерства внутренних дел РФ, отказавшими в обмене паспорта гражданке Б-ной, подготовленное Уполномоченным по правам человека в Калининградской области и повлиявшее на принятие решения суда в пользу гражданки Б-ной, применялось правозащитными органами разных субъектов Российской Федерации в качестве примера по правоприменительной практике для оказания помощи гражданам, оказавшимся в подобной ситуации.

В июне 2002 года Уполномоченным совместно с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром "Стратегия", Департаментом прав человека Совета Европы организован и проведен международный семинар "Решения Европейского суда по правам человека и их роль в развитии правовой реформы в Калининградской области". Целью семинара было донесение до калининградцев информации о механизмах защиты прав граждан Европейским судом по правам человека. В семинаре приняли участие эксперт Совета Европы по Европейскому суду, представители судебных органов и общественных организаций Калининградской области.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области на межрегиональных и международных мероприятиях привлекал внимание государственных органов и общественности к экологическим проблемам. На семинаре омбудсменов стран - членов Совета государств Балтийского моря "Экология и права человека" в Санкт-Петербурге 16.05.2002 Уполномоченный сделал сообщение о научных исследованиях калининградских ученых Атлантического отделения института океанологии Российской академии наук по изучению состояния мест захоронения химического оружия времен Второй мировой войны в Балтийском море. В своем обращении к омбудсменам СГБМ Уполномоченный призвал объединить усилия всех стран - членов Совета государств Балтийского моря для предупреждения последствий утечки химических веществ с целью защиты прав человека на жизнь и здоровье.

В сентябре 2002 года Уполномоченный встречался с представителем Датского фонда "Экология" Nanne Huberts для обсуждения проблем системы экологической правовой защиты.

В марте 2002 года в г. Уфе состоялся V "Круглый стол" Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации "Об актуальных проблемах защиты детства", на котором Уполномоченный Калининградской области в докладе "Общество и трудные дети Калининградской области" поднял вопрос о необходимости активизации деятельности государственных органов, в том числе российских уполномоченных, по защите прав несовершеннолетних

Помощник Уполномоченного по защите прав детей А.В. Косс в сентябре 2002 года участвовал в конференции Детского фонда ООН ЮНИСЕФ (Программа "Молодежь: здоровье,

развитие"), в октябре 2002 года - в конференции "Новые подходы в деятельности органов местного самоуправления по профилактике детской безнадзорности, социального сиротства, по организации и защите прав детей", проходившей в Смоленске.

В октябре 2002 года в Ростове-на-Дону помощник Уполномоченного выступил с докладом о гендерных аспектах деятельности Уполномоченного на научно-практической конференции "Законодательные инициативы в стратегиях гендерного развития регионов".

В сентябре 2002 года сотрудник аппарата Уполномоченного С.Ю. Ларина принимала участие в 13-й Международной летней школе по правам человека в Варшаве (Республика Польша), организованной Хельсинкским Фондом прав человека. Во время учебы были налажены контакты с участниками школы - лидерами НПО, сотрудниками парламентов, министерств иностранных дел, правозащитниками из стран Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, стран - членов бывшего СССР; председателем правления Хельсинкского Фонда по правам человека Марекон Новицки; сотрудником аппарата Бюро Уполномоченного по защите гражданских прав Республики Польша доктором Казимежем Наласковски; первым омбудсменом Польши, ныне судьей Конституционного трибунала Польши Евой Лентовски; представителем Комитета по правам человека ООН профессором Романом Верушевски. До участников семинара, в том числе представителей международных органов по защите прав человека, доведено заявление, принятое по итогам Форума общественности, состоявшегося по инициативе калининградского Уполномоченного 28.08.2002, в котором содержалось обращение к федеральным органам власти, Евросоюзу о необходимости принятия решения "калининградской проблемы", связанной с реализацией россиянами права на свободу передвижения, с учетом мнения российских граждан, а также интересов европейской безопасности и сотрудничества.

Важным событием для Уполномоченного в Калининградской области было участие в торжественной встрече правозащитников, посвященной Международному дню прав человека 10 декабря 2002 года, организованной Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации О.О. Мироновым в Колонном зале Дома Союзов.

14. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Второй год активной деятельности Уполномоченного стал годом устойчивого развития нового регионального государственного правозащитного института.

В условиях низкого уровня правовой грамотности населения, повсеместного распространения правового нигилизма со стороны многих граждан и должностных лиц Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является независимым должностным лицом, дополняющим традиционные системы административного и судебного контроля.

Анализ социальной практики позволил в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина выработать ряд рекомендаций органам государственной власти и местного самоуправления.

1. Продолжить деятельность по привлечению внимания федеральных государственных органов, средств массовой информации и широких кругов общественности к проблемам особого геополитического положения Калининградской области, реализации права граждан на свободу передвижения по территории России, защиты прав и свобод российских граждан, осуществляющих транзит по территории Литвы и Белоруссии между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации.

2. С учетом значительного числа нарушений прав человека при реализации нового законодательства о гражданстве следует поставить вопрос перед федеральными органами государственной власти о разработке установленного законом специального административного порядка разрешения случаев, когда необоснованное наделение лиц документами, свидетельствующими о принадлежности к гражданству Российской Федерации, произошло вследствие ошибок органов государственной власти. Отдельно следует обратить внимание на необходимость нормативного упрощения оснований приобретения гражданства Российской Федерации гражданами бывшего СССР, не имеющими в настоящее время гражданства.

3. Следует поставить перед федеральными органами власти вопрос о законодательном закреплении пребывания и проживания на территории России некоторых категорий незаконных мигрантов из стран бывшего СССР.

4. Разработать и принять региональный Закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Калининградской области", закрепляющий нормативный механизм комплексной системы защиты детства, материнства, семьи. При разработке закона особое внимание следует уделить реализации социальных прав детей-инвалидов.

5. Обратить внимание федеральных органов государственной власти на проблемы, связанные с реализацией естественных прав детей незаконных мигрантов (незамедлительная

регистрация рождения и по месту жительства, комплексная система мер по реализации прав на медицинское и социальное обеспечение и т.д.).

6. Разработать и принять региональный Закон "Об утверждении комплексной Программы по улучшению положения женщин в Калининградской области", содержащий комплексную систему мер нормативного и управленческого характера в интересах гендерного равенства.

7. Разработать и принять региональный Закон "Об основах государственной жилищной политики в Калининградской области".

8. Разработать и реализовать комплексную программу улучшения социального положения жителей Калининградской области, защиты трудовых прав граждан.

Уполномоченный уверен, что результаты его деятельности в 2002 г. будут должным образом восприняты субъектами общественной жизни, а реализация конструктивных предложений скажется на состоянии правовой и социальной защищенности жителей самого западного субъекта Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека
в Калининградской области
И.Ф. Вершинина

Приложение 1

**Заключение Уполномоченного по правам человека
в Калининградской области по делу гражданки
Е.М. Баландиной**

01.07.2002 в адрес Уполномоченного поступило обращение от Баландина Виктора Александровича, проживающего по адресу: 236008, г. Калининград, ул. Артиллерийская, 21, в/ч 28553 (общежитие).

В своем обращении В.А. Баландин сообщает, что 28.05.2002 старший инспектор ОПВС УВД Калининградской области А.Б. Бляшук изъяла у его жены, Баландиной Елены Михайловны, вкладыш о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданный в 1994 г. Министерством обороны Российской Федерации во время проживания на территории Латвийской Республики, мотивировав это тем, что Министерство обороны не имело право выдавать вкладыши о принадлежности к гражданству Российской Федерации и, следовательно, Е.М. Баландина не является гражданином Российской Федерации, находится на территории России незаконно. В.А. Баландин посчитал права своей жены нарушенными и просил провести проверку законности действий должностных лиц ОПВС УВД.

В соответствии со ст. 12 ч. 1 Закона Калининградской области "Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области" заявление было принято к рассмотрению.

В результате проведенной по заявлению проверки установлено:

Баландина Елена Михайловна, 23 июля 1961 года рождения, уроженка г. Мелитополя Запорожской области Украинской ССР, с 1999 г. работает служащей в в/ч 28553 в г. Калининграде.

Е.М. Баландина родилась и выросла на Украине. 18.05.1985 заключила брак в г. Чернигове с Баландиным Виктором Александровичем. По месту службы мужа-военнослужащего неоднократно меняла места жительства (Украинская ССР, ЧСФР, Латвийская ССР - впоследствии Латвийская Республика, Российская Федерация). Сын заявительницы, Баландин Антон Викторович, родился в 1986 г. в Полтаве Украинской ССР, дочь, Баландина Вера Викторовна, родилась в 1989 г. в ЧСФР. В настоящее время Е.М. Баландина зарегистрирована по общежитию в/ч 14015 и проживает в г. Калининграде вместе с семьей - мужем и двумя детьми.

На 06.02.1992 Е.М. Баландина проживала на территории Латвийской Республики в жилом фонде Министерства обороны Российской Федерации вместе со своей семьей и работала в войсковой части Министерства обороны Российской Федерации. В начале 1994 г. командованием части всем служащим было предложено оформить гражданство Российской Федерации. Тогда же Е.М. Баландина написала заявление с просьбой оформить ее принадлежность к гражданству России.

28.03.1994 Управлением кадров Северо-Западной группы войск Е.М. Баландиной к паспорту гражданина СССР был выдан вкладыш о принадлежности к гражданству Российской Федерации на основании ст. 13 Закона РСФСР от 28.11.1991 "О гражданстве РСФСР".

С 15.02.1995 Е.М. Баландина проживает в г. Калининграде, работает на различных гражданских должностях Министерства обороны, зарегистрирована по в/ч 14015 (ул. Комсомольская). В 1996 г. ОВД Центрального района г. Калининграда выдал Е.М. Баландиной в установленном порядке заграничный паспорт. Е.М. Баландина имеет свидетельство

государственного пенсионного страхования, страховой полис обязательного медицинского страхования, неоднократно участвовала как избиратель в выборах на муниципальном, областном и федеральном уровнях.

В мае 2002 г. семья Баландиных обратилась в ОПВС Центрального РОВД г. Калининграда по вопросам, связанным с получением государственных жилищных сертификатов. 28.05.2002 старший инспектор ОПВС УВД Калининградской области А.Б. Бляшук изъяла у нее вкладыш о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданный ей в 1992 г. Министерством обороны Российской Федерации во время проживания на территории Латвийской Республики, мотивировав это тем, что Министерство обороны не имело право выдавать вкладыши о принадлежности к гражданству Российской Федерации и, следовательно, Е.М. Баландина не является гражданином Российской Федерации, находится на территории России незаконно. Об изъятии был составлен в произвольной форме акт.

18.07.2002 Уполномоченный передал обращение В.А. Баландина начальнику ОПВС УВД Калининградской области как компетентному должностному лицу.

02.08.2002 начальник ОПВС УВД Калининградской области направил Уполномоченному заключение о признании вкладыша, свидетельствующего о принадлежности к гражданству России, выданным необоснованно, так как ст. 13 Закона РСФСР от 28.11.1991 "О гражданстве РСФСР" предусматривает признание гражданства России за гражданами СССР, постоянно проживающими на территории Российской Федерации на момент вступления в силу Закона (то есть на 06.02.1992). 06.02.1992 Е.М. Баландина проживала на территории Латвийской Республики, а по прибытии в Россию не обратилась в установленном порядке в органы внутренних дел по вопросу приобретения российского гражданства. Также в заключении указано, что в настоящее время Е.М. Баландина является лицом без гражданства и должна оформить постоянное место жительства в России.

С учетом вышеизложенного полагаю:

1. 28.03.1994 на основании добровольного волеизъявления Управлением кадров Северо-Западной группы войск Е.М. Баландиной был выдан вкладыш к паспорту гражданина СССР о принадлежности к гражданству Российской Федерации. В результате этого Е.М. Баландина вступила с Российской Федерацией в устойчивую правовую связь, пользовалась правами и осуществляла обязанности как гражданин Российской Федерации (получила заграничный паспорт, работала в войсковой части, платила налоги, пользовалась социальными благами и т.д.), то есть стала гражданином России.

2. Следует отметить, что Е.М. Баландина стала гражданином Российской Федерации не в установленном порядке вследствие ошибки государственных органов, выдавших вкладыш о принадлежности к гражданству России с нарушением действующего законодательства.

Закон РСФСР от 28.11.1991 "О гражданстве РСФСР" предоставлял возможность приобретения гражданства России в порядке регистрации. Е.М. Баландина имела право приобрести гражданство на основании п. "а" и п. "г" ст. 18 Закона (как лицо, у которого супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации; как гражданин бывшего СССР, проживающий на территории государства, входящего в состав бывшего СССР, а также прибывший для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года, если до 31 декабря 2000 года заявит о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации). Е.М. Баландина не обратилась в органы внутренних дел для приобретения гражданства в установленном порядке так как имела вкладыш, выданный Управлением кадров Северо-Западной группы войск, о принадлежности к гражданству Российской Федерации к паспорту СССР и считала себя гражданкой России.

3. Изъятие вкладыша о принадлежности к гражданству России и признание ее и ее несовершеннолетних детей лицами без гражданства означает фактическое лишение Е.М. Баландиной гражданских прав, что вступает в противоречие с Конституцией России, ст. 6 ч. 3 которой устанавливает невозможность лишения гражданина Российской Федерации своего гражданства.

Приложение 2

**Заявление
Калининградского регионального форума общественности
(28 августа 2002 г.)**

Мы, участники Калининградского регионального форума общественности, считаем, что права и свободы человека, демократия, национальный суверенитет и интересы добрососедства - те краеугольные камни, на которых зиждется европейская безопасность и сотрудничество. Все

спорные вопросы между гражданами, организациями и государствами должны разрешаться с позиций международного права и норм морали, с уважением достоинства каждого человека и государства. Открытый диалог, добрая воля к сотрудничеству и приоритет прав человека - необходимые предпосылки для достижения мира и стабильности во всей Европе, для утверждения принципов взаимного уважения между народами и культурами.

Калининградская область является неотъемлемой частью Российской Федерации, имеет уникальное географическое положение, реализация преимуществ которого выгодна и России, и Европе.

Жители Калининградской области с уважением относятся к соседям, чувствуют свою историческую ответственность в качестве населения самого западного региона России. Мы с удовлетворением следим за успехами наших соседей, с надеждой воспринимаем сегодняшнее внимательное отношение российского руководства к проблемам миллионного населения нашего края.

История Калининградской области - это история возрождения городов из руин, история труда сотен тысяч людей. Их дети и внуки готовы трудиться в самом лучшем и самом молодом российском крае. Сегодня среди нас много энергичных и талантливых людей, нашедших Родину на гостеприимной калининградской земле.

У нас выросло поколение демократически мыслящих молодых граждан, для которых ценности толерантности, прав человека, бережного и ответственного отношения к окружающему миру имеют самое важное значение. Не случайно в нашем крае на протяжении всех этих лет практически не было межнациональных конфликтов.

Мы обращаемся к избранному народом России Президенту В.В. Путину, к законодательным и исполнительным органам власти России с требованием учесть интересы населения Калининградской области при любом исходе переговоров с Европейским союзом. Мы настаиваем на введении компенсаций за пересечение территории иностранных государств на любом виде транспорта для всех категорий населения. Мы настаиваем на расширении транспортных возможностей для налаживания беспрепятственного передвижения по стране всех, кто законно находится на территории России, как это гарантирует ст. 27 Конституции РФ.

Мы обращаемся к руководству Европейского союза, руководителям европейских государств с предложением принять во внимание, что введение визового режима объективно приведет к существенному ограничению права на свободное передвижение по территории Российской Федерации. Мы призываем вас найти такое решение проблемы транзита через территорию сопредельных государств, которое бы отвечало как интересам обеспечения европейской безопасности и сотрудничества, так и интересам отдельных людей - российских граждан.

Мы убеждены, что залогом эффективного разрешения существующих и будущих проблем может стать только свободный открытый диалог, основанный на взаимном уважении и приоритете прав человека. Ответственность за будущее Калининградской области сегодня разделяют руководство Российской Федерации и лидеры стран Европейского союза. Калининградский вопрос - "лакмусовая бумажка" для проверки воли к сотрудничеству и взаимному доверию.

Приложение 3

**Письмо о массовых нарушениях прав человека при реализации
нового российского законодательства о гражданстве**

Уполномоченному по правам человека
в Российской Федерации
Миронову Олегу Орестовичу

Председателю комиссии
по правам человека
при Президенте Российской Федерации
Памфиловой Элле Александровне

Председателю Московской
Хельсинкской группы
Алексеевой Людмиле Михайловне

01.07.2002 вступил в силу Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", устанавливающий более жесткие требования приобретения гражданства

России по сравнению с ранее действовавшим Законом РСФСР от 28.11.1991 N 1948-1 "О гражданстве РСФСР".

Отдельной проблемой в реализации нового законодательства о гражданстве стал правовой статус лиц, постоянно не проживавших на территории Российской Федерации на 06.02.1992, также ранее не проживавших на территории России, переехавших на постоянное место жительства в Россию после 06.02.1992 и получивших вкладыши к паспорту гражданина СССР о принадлежности к российскому гражданству на основании ст. 13 Закона РСФСР "О гражданстве". Вкладыши были изъяты органами внутренних дел как необоснованно выданные, и людям было предложено получить вид на жительство в России как лицам без гражданства.

Таким образом, порядок приобретения гражданства был нарушен вследствие ошибок, допущенных государственными органами, выдавшими вкладыши о принадлежности к гражданству России с нарушением действующего законодательства.

Вместе с тем в результате выдачи вкладышей, лица, их получившие, добровольно вступили с Российской Федерацией в устойчивую правовую связь, пользовались правами и осуществляли обязанности как граждане Российской Федерации (участвовали в выборах различных уровней, получали загранпаспорта, работали в войсковых частях, органах внутренних дел, платили налоги, пользовались социальными благами и т.д.), то есть стали гражданами России.

Следует отметить, что значительную часть таких лиц составляют члены семей военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, получивших вкладыши о принадлежности к российскому гражданству на территории Литвы, Латвии либо Эстонии, других бывших республик СССР и прибывших в Россию после 06.02.1992.

Закон РСФСР от 28.11.1991 "О гражданстве РСФСР" предоставлял возможность приобретения гражданства России в порядке регистрации. Практически все обратившиеся имели право приобрести гражданство на основании п. "а" и п. "г" ст. 18 Закона (как лицо, у которого супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации; как гражданин бывшего СССР, проживающий на территории государства, входящего в состав бывшего СССР, а также прибывший для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года, если до 31 декабря 2000 года заявит о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации). Люди не обратились в органы внутренних дел для приобретения гражданства в установленном порядке, так как имели вкладыши к паспорту гражданина СССР о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданные уполномоченными государственными органами, и в результате собственного добровольного волеизъявления считали себя гражданами России.

Изъятие вкладыша о принадлежности к гражданству России и признание человека лицом без гражданства означает фактическое лишение гражданских прав, что вступает в противоречие с Конституцией России, ст. 6 ч. 3 которой устанавливает невозможность лишения гражданина Российской Федерации своего гражданства. В результате такого рода действий должностных лиц органов внутренних дел для лиц, у которых были изъяты вкладыши, наступил целый комплекс негативных правовых последствий, связанных с реализацией различных гражданских прав. В частности, лица, состоящие на государственной либо муниципальной службе, оказались перед угрозой увольнения; возникает ряд вопросов, связанных с самой законностью пребывания на территории России, реализации ряда иных прав граждан. Под угрозой находятся права детей, признанных таким образом лицами без гражданства.

Уполномоченным по правам человека было инициировано судебное разбирательство по обращению В.А. Баландина. В своем обращении В.А. Баландин сообщает, что 28.05.2002 старший инспектор ОПВС УВД Калининградской области изъял у его жены, Баландиной Елены Михайловны, вкладыш о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданный в 1994 г. Министерством обороны Российской Федерации во время прохождения В.А. Баландиным военной службы на территории Латвийской Республики, мотивировав это тем, что Министерство обороны не имело права выдавать вкладыши о принадлежности к гражданству Российской Федерации в порядке ст. 18 Закона, и, следовательно, Е.М. Баландина не является гражданином Российской Федерации. Такую же позицию ОПВС УВД занял в отношении несовершеннолетних детей Баландиных, признав их лицами без гражданства. 02.09.2002 Центральный районный суд г. Калининграда вынес решение об отказе в удовлетворении жалобы Е.М. Баландиной. В коллегию по гражданским делам Калининградского областного суда была подана кассационная жалоба. 27.11.2002 кассационная инстанция признала незаконность действия должностных лиц ОПВС УВД и обязала ОПВС УВД выдать Е.М. Баландиной и ее детям документы, подтверждающие российское гражданство. Отрадно отметить гражданскую позицию суда, обоснованно и гуманно оценившего сложившуюся ситуацию. В настоящее время Уполномоченный сопровождает два аналогичных судебных разбирательства.

С учетом вышеизложенного, видимо, следует поставить вопрос о разработке специального административного порядка разрешения случаев, когда необоснованное документирование лиц документами, свидетельствующими о принадлежности к гражданству Российской Федерации,

произошло вследствие ошибок органов государственной власти (в силу неграмотности отдельных служащих либо иных обстоятельств). Важно особо подчеркнуть, что основанием для разрешения каждого случая всегда должно быть понимание того обстоятельства, что гражданство есть прежде всего устойчивая связь лица с государством (ст. 1 Закона Российской Федерации "О гражданстве"), а специальные документы лишь удостоверяют эту связь; поэтому необоснованность выдачи документа, удостоверяющего гражданство лица, произошедшая по вине государства (в совокупности с наличием иных законных оснований выдачи такого документа), не может однозначно трактоваться как ничтожный по своему характеру юридический факт. Ошибки, допущенные государственными органами, должны исправляться государством, а не приводить к грубому массовому нарушению прав человека.

В целом, по мнению Уполномоченного, правоприменительная практика свидетельствует о том, что гуманное и справедливое разрешение вопросов, связанных с применением нового законодательства о гражданстве, невозможно без взвешенной и обоснованной оценки каждого случая, по которому люди сочли свои права нарушенными. Уполномоченный искренне надеется, что реализация нового законодательства о гражданстве не войдет в противоречие с основными правами человека.

Приложение 4

**Обращение Уполномоченного по правам человека
в Калининградской области к участникам семинара
омбудсменов стран - членов Совета государств
Балтийского моря 2002 года. "Предупредить последствия
утечки химических веществ в районах массового
захоронения химического оружия возможно только
объединенными усилиями стран - членов Совета
государств Балтийского моря"**

Право на жизнь как неотъемлемое право каждого человека закреплено во Всеобщей декларации прав человека, других международных документах и охраняется законом.

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

Российская Федерация является членом Совета государств Балтийского моря. Калининградская область - это эксклавный регион Российской Федерации, который граничит со всеми государствами Балтийского моря.

Сегодня места захоронений химического оружия Второй мировой войны превращаются в одну из опаснейших угроз для окружающей среды и жизни человека.

Директором Атлантического отделения Института океанологии им. П.П. Ширшова в г. Калининграде Паком Вадимом Тимофеевичем в соавторстве с М.А. Спиридоновым опубликована статья "Обзор исследований районов затопления химического оружия, выполненный НИС "Профессор Штокман" в 1997-2001 гг."

Статья содержит обзор выполненных исследований и заключение.

После Второй мировой войны около 300 тыс. тонн химического оружия Германии было взято в качестве трофея союзными войсками и уничтожено общепринятым в те времена методом затопления в море в районе Скагерраке и Борнхольмской впадине.

В 1993-1994 годах Хельсинкской комиссией впервые были опубликованы материалы по затопленному химическому оружию. К сожалению, несмотря на заключение экспертов о необходимости продолжения натуральных исследований, широкомасштабных координированных исследований так и не проводилось.

Совместные исследования на НИС "Профессор Штокман" начались в 1997 году, а с 2000 г. выполняется совместный проект в рамках Федеральной целевой программы "Мировой океан" и по заданию МЧС с осуществлением специального океанографического и геоэкологического мониторинга свалок химического оружия с целью экологического прогнозирования.

Осуществление постоянного контроля за происходящими процессами в Скагерраке и Борнхольмской впадине сегодня одна из важнейших задач, так как поступающие в воду продукты распада будут разноситься на достаточно большие расстояния. В районе Скагерраке был обнаружен зарин.

Из статьи А.Т. Пака и М.А. Спиридонова следует, что в районах массового захоронения химического оружия в районе Скагерраке и Борнхольмской впадине обнаружены множественные свидетельства утечки химических веществ.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области в целях реализации права каждым человеком на жизнь, благоприятную окружающую среду и охрану здоровья предлагает объединить усилия всех членов Совета государств Балтийского моря на:

- комплексное исследование районов захоронения химического оружия в Балтийском море;
- разработку совместной международной программы, направленной на предупреждение последствий утечки химических веществ;
- информирование населения по вопросам состояния окружающей среды и способах защиты в случае утечки химических веществ.

Приложение 5

**Обращение Уполномоченного по правам человека
в Калининградской области к омбудсменам государств -
членов Совета Европы 4 апреля 2002 года**

Конвенция о защите прав человека и основных свобод позволяет реализовать одну из целей Совета Европы - дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод, соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается общим пониманием и соблюдением прав человека.

Калининградская область - это эксклавный регион Российской Федерации, который расположен между Польшей и Литвой и не имеет общей границы с Россией.

Процесс расширения Европейского союза, вступление в ЕС Польши и Литвы сегодня сопровождается высокой динамикой происходящих в этих странах политических и социально-экономических структурных преобразований. Эти процессы могут негативно сказаться на положении Калининградской области, в том числе привести к нарушению прав и основных свобод российских граждан, проживающих на ее территории. В связи с ужесточением в соответствии с требованиями ЕС визовых, пограничных, таможенных, транзитных и иных режимов может возникнуть разрыв единого правового и экономического пространства между Калининградской областью и Российской Федерацией.

Вопрос возможного введения визового режима является одним из важнейших для Калининградской области в условиях расширения Европейского союза, так как существенно затруднится перемещение жителей российского эксклава при поездках на основную территорию России, а также посещения Калининградской области гражданами России из других регионов страны.

Остро стоит вопрос обеспечения жизнедеятельности региона и нормальных условий проживания его населения. Для этого должны быть предоставлены режимы беспрепятственного транзита через территорию стран ЕС пассажиров и грузов (особенно товаров первой необходимости), следующих из России в Калининградскую область, а также электроэнергии, газа и других энергоносителей. Указанные режимы должны исключать любую возможность применения дискриминационных мер.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области в целях обеспечения соблюдения прав и интересов жителей Калининградской области и иных регионов России в ходе интеграции сопредельных Литвы и Польши в Европейский союз предлагает:

- обсудить возникающие проблемы, касающиеся нарушений прав и свобод жителей Калининградской области, которые возникнут при введении визовых, пограничных, таможенных и иных режимов в процессе вступления в Европейский союз Литвы и Польши;
- содействовать безусловному соблюдению гражданских прав населения Калининградской области в соответствии с международными нормами, включая их жизнеобеспечение в рамках единого правового и экономического пространства Российской Федерации.

Решение "калининградской проблемы" следует осуществлять цивилизованно и совместными усилиями всех заинтересованных сторон, рассматривать ее разрешение как важнейший этап формирования прочной основы для долгосрочного сотрудничества России с европейским сообществом.
