



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ
ЗА 2016 ГОД

Санкт-Петербург
2017

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ
ЗА 2016 ГОД



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Санкт-Петербург
2017

На обложке: «Непарадный Петербург». Рисунок на стене д. 23 по ул. Рубинштейна (во дворе).

Традиция использования элементов городской среды, вызывающих ассоциации с правами и свободами человека, в художественном оформлении ежегодных докладов Уполномоченного была заложена в 2013 году.

Разделы Доклада за 2016 год предваряют изображения, относящиеся к «уличному искусству» (граффити, муралы, постеры и др.).

Многие из этих «несанкционированных» рисунков уже закрашены. Некоторые любившиеся петербуржцам работы уличных художников в 2016 году удалось сохранить. Например, портрет Даниила Хармса на фасаде дома 11 по ул. Маяковского (раздел «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям»).

Произведения свободного от рамок и стереотипов уличного искусства преобразуют дворы и промзоны Санкт-Петербурга, создают новые эстетические пространства, побуждают нас остановиться и задуматься – о происходящем вокруг, о вечных ценностях, о правах человека и уважении к достоинству личности.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2016 году	6
1.1. Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности	7
1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации	25
1.3. Право на участие в управлении делами государства	35
1.4. Право на свободу собраний	53
1.5. Право на объединение	67
1.6. Право на справедливый суд	77
1.7. Право на жилище	89
1.8. Право на труд	101
1.9. Право частной собственности	109
1.10. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту	119
1.11. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям	131
1.12. Право на благоприятную окружающую среду	143
1.13. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан	155
1.13.1. Права людей с ограниченными возможностями здоровья	155
1.13.2. Права проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания	166
1.13.3. Права призывников и военнослужащих	178
1.13.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства	189
2. Сведения о количестве и тематике обращений к Уполномоченному	198
3. ПРИЛОЖЕНИЯ	206
3.1. Деятельность по правовому просвещению и информированию	207
3.2. Консультативный совет	215
3.3. Хроника основных мероприятий Уполномоченного	218
3.4. Развитие института государственной правозащиты	225
3.5. основополагающие документы о правах человека	229

ВВЕДЕНИЕ



А.В. Шишлов,
Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге (Доклад) подготовлен в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге». Это основной документ о ситуации с соблюдением прав и свобод человека в Санкт-Петербурге, в котором отражены наиболее актуальные правозащитные вопросы, содержится информация о деятельности Уполномоченного и его аппарата, приводятся рекомендации, направленные на совершенствование нормативной базы и правоприменительной практики в целях защиты прав человека.

Ситуацию с соблюдением прав человека характеризуют не только обращения, поступающие к Уполномоченному, но и множество иных показателей, которые широко используются при подготовке ежегодных докладов: результаты выездных проверок, статистические данные, экспертные заключения, материалы государственных органов, некоммерческих организаций и средств массовой информации.

Доклад представляется в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, публикуется и размещается в сети Интернет. Для учета рекомендаций Уполномоченного Доклад направляется в государственные органы, в обязанности которых входит осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека.

Ряд рекомендаций, сформулированных в Докладе за 2015 год, был реализован в 2016 году. Однако многие рекомендации Уполномоченного не рассмотрены должным образом и сохраняют актуальность, что отмечается в соответствующих разделах Доклада.

В соответствии со статьей 1 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» приоритетной сферой для Уполномоченного является защита гражданских и политических прав, определенных в статьях 2–21 Всеобщей декларации прав человека. Эти фундаментальные права гарантированы Конституцией Российской Федерации и имеют первостепенное значение для создания условий, обеспечивающих реализацию всех прав и свобод человека.

Особое внимание в 2016 году Уполномоченный уделял вопросам обеспечения избирательных прав граждан в ходе выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. К сожалению, несмотря на заметные изменения к лучшему в части организации голосования, в период избирательной кампании не удалось решить задачу по восстановлению общественного доверия к выборам. Практическая реализация конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства по-прежнему остается сложной проблемой.

Сохраняются серьезные препятствия в соблюдении прав на свободу слова, собраний, объединений, на доступ к информации и других конституционных прав. В значительной степени эти проблемы связаны с особенностями федерального законодательства и его правоприменения. Однако многие правозащитные вопросы, как показывает опыт, могут разрешаться в Санкт-Петербурге – такие примеры приводятся в Докладе.

Существенно увеличилось в 2016 году количество обращений к Уполномоченному, связанных с реализацией социальных прав, прежде всего в сферах здравоохранения и социальной защиты. При этом отмечается прогресс в создании условий для обеспечения гарантий прав людей с ограниченными возможностями здоровья.

Как и в предшествующие годы, к Уполномоченному поступало много жалоб на бездействие и волокиту правоохранительных органов. Возросло количество обращений, связанных с недостаточной информированностью людей о возможностях реализации своих прав, а зачастую и с незнанием собственных прав. Опыт работы Уполномоченного показывает, что обеспечение права на информацию все чаще является необходимым условием для соблюдения других прав и свобод.

Продолжает вызывать беспокойство распространение в обществе недоверия, нетерпимости к «чужой» точке зрения, к иному мнению. Нежелание слышать аргументы, неготовность к диалогу, в том числе и со стороны представителей государства, приводят к обострению конфликтов, создают дополнительные препятствия в реализации конституционных прав, что не способствует росту уважения к закону, к правам и свободам человека.

В этом контексте все более важными становятся вопросы, связанные не только с культурой диалога, но и с культурой в самом широком смысле, в том числе с обеспечением свободы творчества и доступа к культурным ценностям.

В 2016 году развивалось взаимодействие Уполномоченного с государственными органами, некоммерческими организациями, средствами массовой информации, представителями науки, культуры и образования.

Уполномоченный выражает искреннюю признательность всем, кто способствовал повышению эффективности обеспечения и защиты прав и свобод человека в Санкт-Петербурге, всем, кто оказал содействие в работе над Докладом.

1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2016 ГОДУ



Ул. Маяковского, д. 13. Работа Дениса Тофа.

1.1. Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности

Конституция Российской Федерации

Статья 20

1. Каждый имеет право на жизнь.
2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Статья 21

1. Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.
2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Статья 22

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.
2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

В 2016 году в Санкт-Петербурге умерли 61 525 человек¹ (в 2015 – 62 081 человек).

От внешних причин погибли:

- в результате дорожно-транспортных происшествий – **236 человек²** (в 2015 году – 353 человека);
- в результате пожаров – **117 человек³** (в 2015 году – 119 человек);
- в результате происшествий на водных объектах – **46 человек⁴** (в 2015 году – 47 человек);
- вследствие несчастных случаев на производстве – **53 человека⁵** (в 2015 году – 87 человек).

Преступления и самоубийства унесли жизнь **472 человек⁶**.

В Санкт-Петербурге жестокость и равнодушие вновь не раз приводили к трагическим случаям гибели людей⁷.

¹ <http://kzags.gov.spb.ru/statistics/>

² Письмо ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 23.01.2017 № 2/1-58.

³ Письмо Главного управления МЧС России по Санкт-Петербургу от 20.01.2017 № 675-1-1-42-5-4.

⁴ Там же.

⁵ Письмо Санкт-Петербургского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации от 23.01.2017 № 01-27/04-86.

⁶ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 23.01.2017 № 2/1-58.

⁷ Доклад Уполномоченного за 2015 год, стр. 8–9.



ГБУЗ «Городская больница № 14»
(ул. Косинова, д. 19).

Широкий общественный резонанс вызвала трагедия, произошедшая 15 декабря 2016 года, когда водитель службы такси, доставлявший 77-летнего пассажира от петербургской поликлиники в областной поселок, привез его по неправильному адресу и оставил на морозе. Пенсионер скончался от сердечного приступа⁸.

Еще один случай формально обоснованного, но при этом бессердечного отношения к человеку произошел 28 ноября 2016 года. Бездомный пациент с отмороженными пальцами обеих ног был выписан из ГБУЗ «Городская больница № 14», после чего был найден мертвым недалеко от

лечебного учреждения⁹. Моральная ответственность за смерть человека в данном случае лежит не только на медиках, отправивших бездомного «домой» на мороз, но и на органах власти, до сих пор не решивших проблему зимнего обогрева граждан, оставшихся, нередко не по своей вине, без крыши над головой.

В 2016 году в сфере реализации прав человека на жизнь, свободу и уважение достоинства личности, как и в предыдущие годы, наиболее значимыми были следующие проблемы:

- ненадлежащее исполнение обязанностей и превышение должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов;
- неудовлетворительные условия в местах принудительного содержания;
- недостатки правового регулирования условий содержания под стражей отдельных категорий лиц;
- системные проблемы в сфере определения правового положения лиц, чью гражданскую принадлежность установить невозможно;
- несоблюдение прав лиц, ищущих убежища;
- нарушение прав бездомных.

Обеспечение прав человека сотрудниками правоохранительных органов

Необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел. К Уполномоченному поступает большое количество обращений о несогласии с отказами в возбуждении уголовного дела. В 2016 году поступило 51 такое обращение, 47 из которых – жалобы на сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России).

Согласно данным прокуратуры Санкт-Петербурга¹⁰, в 2016 году в деятельности органов дознания органов внутренних дел (ОВД) выявлено 172 582 (на 33% больше, чем в 2015) нарушения при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. Прокурорами

отменено 149 153 (на 3% больше, чем в 2015) постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В деятельности органов следствия ОВД выявлено 2 280 нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях (на 168% больше, чем в 2015 году), прокурорами отменено 1 495 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (на 380% больше, чем в 2015).

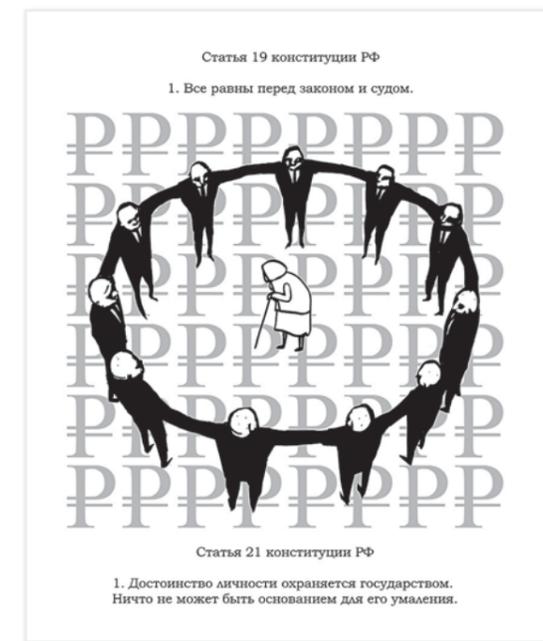
Общая раскрываемость преступлений в Санкт-Петербурге в 2016 году составила 49,5% (на 3% ниже, чем в 2015), при этом раскрываемость особо тяжких преступлений – лишь 21,6% (на 5% ниже показателя 2015)¹¹.

К Уполномоченному обратилась Б. по поводу трагической гибели ее сына А., 1985 года рождения, инвалида детства без обеих рук, в 10 отделе полиции УМВД России по Невскому району Санкт-Петербурга. 18 июля 2016 года сын заявительницы был найден повешенным в одном из помещений отдела полиции. После обращения Уполномоченного в Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу принятое 20 сентября 2016 года решение об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено, назначены экспертизы. Однако по результатам дополнительной проверки в возбуждении уголовного дела вновь было отказано. Согласно полученному ответу, комиссия экспертов не исключила возможность самоубийства. При этом посмертная психолого-психиатрическая экспертиза не установила суицидальных тенденций в поведении А. при жизни.

Вызывает серьезную тревогу, что первое процессуальное решение по факту смерти инвалида было принято без проведения необходимых экспертиз. Более того, отказ в возбуждении уголовного дела по факту смерти человека в отделе полиции сам по себе сомнителен, поскольку установить все значимые обстоятель-

В 2016 году в связи с нарушениями прав граждан **3 130 сотрудников органов внутренних дел было привлечено к дисциплинарной ответственности** (в 2015 году – 3 249), **90 сотрудников органов внутренних дел привлечено к уголовной ответственности** (в 2015 году – 117)*.

* По данным ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки СПбГИКиТ Анастасии Куваевой.

⁸ По состоянию на 15 февраля 2017 года уголовное дело, возбужденное по факту смерти пенсионера, расследуется отделом по расследованию особо важных дел следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ленинградской области.

⁹ Письмо Главного следственного управления по Санкт-Петербургу Следственного Комитета России от 09.01.2017 № 115-1635-16.

¹⁰ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 16-21-2017.

¹¹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 16-21-2017.



Плакат участницы конкурса «Права человека –2016», студентки ЛГУ им. А.С. Пушкина Елены Журы.

ства в рамках доследственной проверки по таким делам невозможно¹².

Жалобы к Уполномоченному на отказ в возбуждении уголовного дела часто касаются не только расследования случаев смерти и насильственных преступлений.

К Уполномоченному обратилась М., жительница многоквартирного дома в поселке Шушары, жалующая на организацию притона в соседней квартире. Притон действовал на протяжении более двух лет, создавая криминогенную обстановку в доме. Несмотря на подтвержденные многочисленными обращениями жителей дома факты, в возбуждении уголовного дела было отказано. По обращению Уполномоченного прокуратура Пушкинского района Санкт-Петербурга отменила постановление об отказе в возбуждении уголовного дела как незаконное и необоснованное. 10 июня 2016 года ОМВД России по Пушкинскому району Санкт-Петербурга возбудил уголовное дело по ч. 1 ст. 241 УК РФ (организация занятия проституцией), которое по состоянию на 28 февраля 2017 года находилось в стадии расследования.

В очередной раз вызывает недоумение первоначальный отказ в возбуждении уголовного дела. Неотвратимость привлечения виновных к уголовной ответственности в подобных случаях необходима не только для обеспечения безопасности местных жителей, но и для своевременного раскрытия преступлений, связанных с рабским трудом и торговлей людьми, зачастую недобровольно вовлеченными в занятие проституцией.

Прекращение уголовного дела по факту смерти Умарали Назарова. В докладе Уполномоченного за 2015 год описан случай гибели пятимесячного сына мигрантов Умарали Назарова после принудительного разлучения его с матерью (в связи с привлечением матери к административной ответственности за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации)¹³.

Расследование смерти младенца закончилось 20 октября 2016 года прекращением уголовного дела, так как следствие посчитало, что непосредственной причиной смерти ребенка в Центре медицинской и социальной реабилитации детей, оставшихся без попечения родителей, им. В.В. Цимбалы (Центр им. В.В. Цимбалы) стало тяжелое заболевание.

По вопросу о законности действий сотрудников миграционной службы и полиции следствие проводило отдельную проверку, по результатам которой было отказано в возбуждении уголовного дела.

¹² На невозможность в рамках доследственной проверки установить факты по делам о возможных пытках в полиции указывал Европейский Суд по правам человека (Ляпин против России (Lyapin), постановление от 24.07.2014 по жалобе № 46956/09, § 134–135).

¹³ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 10–12.

Представитель потерпевших по данному делу указала на многочисленные нарушения со стороны следствия – неуведомление ее о ходе расследования, отказы в ознакомлении с медицинскими документами малолетнего Умарали Назарова, отказ в назначении повторной судебной экспертизы по делу¹⁴. Представителю потерпевших также было отказано в ознакомлении с материалами проверки действий полиции и миграционной службы, поэтому мотивы признания действий должностных лиц законными остаются неясными¹⁵.

Представляется, что прекращение расследования не только воспрепятствовало установлению истины в данном деле, но и не позволило разрешить такие системные проблемы, как законность доставки иностранных граждан в отдел полиции в отсутствие переводчика с последующим составлением протокола об административном правонарушении, разлучения родителей и детей без решения суда на основании акта о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка и др. Это, в свою очередь, способствовало продолжению практики разлучения мигрантов с детьми.

Доступ граждан в территориальные отделы и участковые пункты полиции. В июле – августе 2016 года сотрудники аппарата Уполномоченного вместе с представителями общественных организаций, выступающих партнерами Московской Хельсинской группы (Объединенная группа общественного наблюдения, Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль», Общественная наблюдательная комиссия Санкт-Петербурга по контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания), и во взаимодействии с органами МВД России в ходе реализации проекта «Гражданин и полиция» обследовали территориальные отделы и участковые пункты полиции (41 объект в 17 из 18 районов Санкт-Петербурга) с целью определения их социальной и информационной доступности для населения.

В целом ряде случаев выявлены проблемы, препятствующие свободному доступу граждан в подразделения полиции и получению необходимых услуг: отсутствие пандусов и иных приспособлений для доступа лиц с ограниченными возможностями здоровья; отсутствие отдельных помещений для приема граждан и надлежащих условий для ожидания приема,

¹⁴ Данные действия следователя были признаны незаконными постановлением Невского районного суда Санкт-Петербурга от 10.05.2016 по делу № 3/10-80-/16.

¹⁵ Письмо представителя потерпевших О.П. Цейтлиной от 26.01.2017 № 15-534/16-47.

Проект «Гражданин и полиция». Выездные проверки доступности для населения отделов и участковых пунктов полиции (совместно с ОНК Санкт-Петербурга, СПб ОО «Гражданский контроль» и Объединенной группой общественного наблюдения).



13 отдел полиции Красногвардейского района. 19.08.2016.



Участковые пункты полиции № 7 и 15 Василеостровского района. 23.08.2016.

подачи заявлений (не было столов, стульев, письменных принадлежностей и т.п.); недоступность и/или неактуальный характер предназначенной для граждан информации. Нередко отсутствовала информация о часах приема граждан руководителями, контактных телефонах и адресе дежурного прокурора. Выявлены факты отсутствия участковых уполномоченных в приемные часы на рабочих местах.

Информация об итогах проверок направлена Уполномоченным в ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Как следует из полученного ответа¹⁶, выявленные нарушения, не требующие финансовых затрат, устранены (обновлена информация на общедоступных стендах, обеспечены условия для приема граждан и подачи ими заявлений). Также проведены обследования объектов, составлены паспорта их доступности, подготовлены предложения по объемам и видам работ, необходимым для приведения объектов и порядка предоставления в них услуг в соответствие с федеральным законодательством.



Выездной прием в ФКУ ИК-7 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 28.06.2016.

Обеспечение прав человека в местах принудительного содержания

Почти 20% всех поступающих к Уполномоченному обращений составляют обращения от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и их представителей. В 2016 году поступило 451 такое обращение (на 30% больше, чем в 2015). 285 обращений непосредственно затрагивали предметы ведения Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Санкт-

Петербургу и Ленинградской области (УФСИН). 14% жалоб, по которым Уполномоченным проводились проверки, нашли свое объективное подтверждение.

В 2016 году в Санкт-Петербурге в подведомственных учреждениях УФСИН умер 91 человек (в 2015 году – 78 человек), из них 2 человека – из-за травм, 2 человека – от отравлений. 82 человека умерли вследствие заболеваний: 38 – от СПИДа (в 2015 году – 5 человек), 15 – от сердечно-сосудистых заболеваний (в 2015 году – 5 человек), 9 – от онкологических заболеваний (в 2015 году – 15 человек), один – от туберкулеза (в 2015 году – 21 человек), 19 – от иных причин¹⁷.

Независимый контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. Важнейшей гарантией соблюдения прав человека в местах принудительного содержания является право содержащихся под стражей лиц обратиться в независимые контрольные органы – к Уполномоченному и в Общественную наблюдательную комиссию Санкт-Петербурга по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания (ОНК Санкт-Петербурга).

¹⁶ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 16.12.2016 № 51/-733.

¹⁷ Письмо УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 19.01.2017 № 65/ТО/2-567. Данные о количестве самоубийств в учреждениях УФСИН по запросу Уполномоченного не представлены.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание руководства УФСИН на несвоевременное направление обращений граждан, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы в Санкт-Петербурге¹⁸. Данная проблема не решена и в 2016 году – практически все обращения в адрес Уполномоченного направлялись администрациями учреждений с нарушением предусмотренных законом сроков¹⁹. Так, из поступивших за год 418 обращений только семь были направлены своевременно (в течение одного рабочего дня).

Сложившаяся ситуация указывает на необходимость корректировки механизма доставки обращений содержащихся под стражей лиц.

В 2016 году был сформирован состав ОНК Санкт-Петербурга 4-го созыва.

При формировании ОНК Санкт-Петербурга 3-го созыва в 2013 году, вопреки требованиям законодательства и рекомендациям Уполномоченного, в ее состав были включены представители организаций, не имеющих опыта правозащитной деятельности. В итоге ОНК Санкт-Петербурга в качестве коллегиального органа фактически не работала (было проведено лишь одно общее собрание), а значительная часть членов ОНК 3-го созыва ни разу не посетила места принудительного содержания.

Негативные тенденции проявились и в процессе формирования ОНК Санкт-Петербурга 4-го созыва Общественной палатой Российской Федерации: ее численность была сокращена с 40 до 25 человек; в новый состав ОНК Санкт-Петербурга не были включены кандидатуры, выдвинутые известными правозащитными организациями (Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль», Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организацией «Солдатские матери Санкт-Петербурга», Санкт-Петербургской общественной организацией

В 2016 году Уполномоченный и сотрудники его аппарата провели пять выездных приемов в учреждениях УФСИН.

16 марта 2016 года в офисе Уполномоченного прошла «горячая линия» для родственников осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, и родственников лиц, содержащихся под стражей в следственных изоляторах Санкт-Петербурга. Поступали жалобы на качество оказания медицинской помощи, отсутствие лекарственных препаратов, на невозможность трудоустроиться и др.



Первое заседание ОНК Санкт-Петербурга 4-го созыва. 09.11.2016.



Рабочее совещание с членами ОНК Санкт-Петербурга 4-го созыва. 11.11.2016.

¹⁸ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 10; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 13.

¹⁹ Согласно статье 21 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», обращения, адресованные Уполномоченному, цензуре не подлежат и в течение одного рабочего дня направляются адресату в запечатанном конверте.

«Мемориал»). В то же время из 19 рекомендованных Уполномоченным кандидатур членами ОНК Санкт-Петербурга 4-го созыва стали 12 человек.

11 ноября 2016 года и 25 января 2017 года состоялись рабочие встречи Уполномоченного с членами ОНК Санкт-Петербурга 4-го созыва, показавшие готовность обновленной ОНК Санкт-Петербурга к решению общих задач – выявлению системных проблем, связанных с содержанием под стражей, и поиску их решения. Участники встречи наметили направления для взаимодействия, обсудили предложения о совместных плановых проверках мест принудительного содержания, контроле за оказанием помощи наркозависимым заключенным, социализации освободившихся и др.



Проверка организации горячего питания в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 11.02.2016.

Условия содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Как и в прошлые годы, в следственных изоляторах в Санкт-Петербурге наблюдалось превышение лимитов наполнения. В наибольшей степени эта проблема проявилась в ФКУ «Следственный изолятор № 1 УФСИН» (Кресты), в котором при лимите в 1 768 мест по состоянию на 30 декабря 2016 года содержалось 2 366 человек²⁰.

Большая часть жалоб на условия содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы поступила к Уполномоченному из Крестов. Обращает на себя внимание, что жалобы касаются не только условий в камерах (сырость, холодный пол, отсутствие стола для приема пищи, необеспечение приватности при пользовании туалетом, перенаселенность). Немало жалоб касалось некачественного и недостаточного питания.

Решению проблемы переполненности должен был способствовать ввод в эксплуатацию нового следственного изолятора в Колпино («Кресты-2»), планировавшийся еще в декабре 2015 года²¹. Однако открытие нового пенитенциарного комплекса неоднократно переносится.

В то же время следует отметить готовность кадрового состава УФСИН к эффективному решению возникающих проблем. Так, 9 февраля 2016 года произошел пожар в исправительной колонии № 5, рассчитанной на 1 471 человека. В результате пожара сгорели столовая и клуб. Сразу же после пожара Уполномоченный посетил данное учреждение для проверки порядка обеспечения осужденных горячим питанием. Уполномоченный высоко оценил оперативные действия руководства колонии, благодаря которым во время пожара удалось избежать жертв и пострадавших, а также в кратчайшие сроки организовать горячее питание заключенных. По состоянию на 15 февраля 2017 года строительство нового корпуса столовой завершается.

²⁰ Материалы коллегии УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области по итогам деятельности в 2016 году.

²¹ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 10.

Оказание медицинской помощи в учреждениях УФСИН. Число обращений, связанных с оказанием медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы, из года в год возрастает. В 2016 году основной массив жалоб касался качества оказываемой медицинской помощи, отсутствия лекарств, длительности ожидания медицинских обследований и комиссий.

В апреле 2016 года к Уполномоченному обратился член ОНК Санкт-Петербурга в защиту прав С., Б. и Н., трех осужденных женщин, страдавших онкологическими заболеваниями IV стадии. Несмотря на медицинские заключения о наличии заболеваний, препятствующих отбыванию наказания²², суды отказали женщинам в освобождении.

По жалобам представителя осужденных женщин Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ)²³ назначил обеспечительные меры:

Правительству Российской Федерации было предписано обеспечить немедленный доступ осужденных к полному диапазону лечения, показанного для онкологических больных в соответствии с российским законодательством, включая надлежащие медикаменты для эффективного облегчения боли. В случае если такое лечение недоступно в медицинских учреждениях пенитенциарной системы, ЕСПЧ предписал перевод осужденных в учреждения здравоохранения, где такое лечение обеспечивается.

Впоследствии С. и Б. скончались в ФК ЛПУ «Областная больница имени доктора Ф.П. Гааза УФСИН» (больница им. Ф.П. Гааза), Н. была освобождена судом апелляционной инстанции и умерла у себя на родине в Мурманске.

14 апреля 2016 года представители Уполномоченного посетили больницу им. Ф.П. Гааза²⁴, в которой проходили лечение осужденные женщины. Было установлено, что больница не имела лицензии на оказание онкологической помощи, онколог в штате отсутствовал. Больные размещались на двухъярусных кроватях в перенаселенных палатах-камерах²⁵. Не соблюдалось требование закона о предоставлении заключенным в необходимых случаях медицинской помощи в учреждениях государственной и муниципальной системы

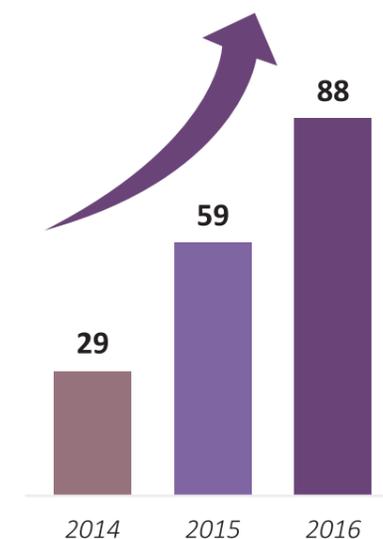
²² Перечень заболеваний утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью».

²³ Жалобы № 11788/16, № 17534/16, № 17492/16.

²⁴ Больница им. Ф.П. Гааза рассчитана на 350 мест. В больнице действуют 13 отделений, семь из них – хирургические.

²⁵ В женском отделении больницы им. Ф.П. Гааза больные содержатся в палатах-камерах площадью не более 12 м², в которых установлены по четыре двухъярусные кровати. Практически во всех палатах содержится по восемь больных в нарушение требований закона (согласно части 1 статьи 99 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, в лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы минимальная площадь должна составлять 5 м² на человека).

Рост жалоб на качество медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы





Проверка медицинского пункта в ФКУ ИК-7 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
28.06.2016.

здравоохранения²⁶ (госпитализация в городские учреждения здравоохранения не производилась), данные больницы об объеме онкологической помощи, оказываемой внешними специалистами по договору с УФСИН, расходились с соответствующими данными, предоставленными Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга (Комитет по здравоохранению)²⁷.

По запросу Уполномоченного прокуратура Ленинградской области сообщила, что ею были выявлены факты ненадлежащего оказания медицинской помощи трем погибшим женщинам, внесены представления об устранении нарушений, виновные лица привлечены к дисципли-

нарной ответственности²⁸. Прокуратура направила материалы в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании²⁹. В настоящее время расследуется уголовное дело по факту ненадлежащего оказания медицинской помощи³⁰.

Описанные выше случаи свидетельствуют о системных проблемах в уголовно-исполнительной системе. Безусловно, эти проблемы связаны с объективными трудностями – недостаточностью финансирования и возможностей для конвоирования заключенных во «внешние» медицинские учреждения. Однако одной из главных причин происходящих нарушений является встроенность медицинской службы в систему Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) и, как следствие, ее зависимость от должностных лиц уголовно-исполнительной системы. Эти проблемы требуют системных решений.

В условиях отсутствия качественной медицинской помощи в учреждениях УФСИН серьезную озабоченность вызывают систематические отказы судов в освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью и позиция прокуратуры, в подавляющем большинстве случаев не поддерживающей ходатайства об освобождении³¹.

²⁶ Статья 26 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

²⁷ По данным УФСИН, онкологическая помощь заключенным оказывается на основании договора с городским онкологическим диспансером (в первом полугодии 2016 года помощь специалистов государственной системы здравоохранения получали 19 человек из 24 страдавших онкологическими заболеваниями; в 2015 году – 48 из 63 человек соответственно). В частности, согласно разъяснениям УФСИН, С., Б. и Н. были обеспечены консультации онколога, проведены исследования, паллиативная помощь оказывалась. Между тем Комитет по здравоохранению сообщил Уполномоченному, что С., Б. и Н. не получали помощь в подведомственных медицинских учреждениях. Согласно данным Комитета по здравоохранению, за первое полугодие 2016 года подведомственными ему учреждениями проведено лишь четыре консультации онколога для трех пациентов, содержащихся в учреждениях УФСИН; в 2015 году проведены гистологические исследования для пяти пациентов (письмо Комитета по здравоохранению от 18.07.2016 № 01/19-4466/16-0-1).

²⁸ Письмо прокуратуры Ленинградской области от 11.10.2016 № 17-22-2016.

²⁹ Письмо прокуратуры Ленинградской области от 06.12.2016 № 17-22-2016.

³⁰ Письмо Главного следственного управления Следственного Комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу от 10.03.2017 № 115-1-22-17.

³¹ Судиами удовлетворяется менее половины ходатайств осужденных об освобождении в связи с тяжелой болезнью (письмо прокуратуры Ленинградской области от 06.07.2016 № 60ж-2015 и письмо УФСИН от 27.07.2016 № 65/ТО/1-9970).

Обеспечение прав сотрудников УФСИН. Работа с обращениями к Уполномоченному выявила проблему систематического несоблюдения права сотрудников УФСИН на компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений³².

По состоянию на 3 октября 2016 года в учреждениях УФСИН работало более 500 сотрудников, имеющих право на компенсацию (без учета сотрудников ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России), а общая задолженность по выплате денежных компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений составляла 54,5 млн руб. Во ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России право на компенсацию имели 39 человек, задолженность по выплате денежных компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам составляла 3,5 млн руб³³.

Нарушение трудовых и социальных прав сотрудников уголовно-исполнительной системы, работающих в условиях повышенных психологических нагрузок, может отразиться и на соблюдении прав заключенных. Для решения проблемы задолженности Уполномоченный обратился к директору ФСИН России Г.А. Корниенко, который сообщил, что задолженность перед сотрудниками УФСИН, возникшая из-за недостаточного бюджетного финансирования ФСИН России, будет частично погашена в течение 2017 года³⁴.

Обеспечение прав человека в Центре временного содержания иностранных граждан. В ежегодных докладах Уполномоченного за 2013–2015 годы отражены проблемы соблюдения прав человека в Специальном учреждении временного содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению, депортации и реадмиссии, расположенном в Красном Селе³⁵. В 2016 году данное учреждение в связи с упразднением Федеральной миграционной службы было передано в ведение ГУ МВД³⁶ и именуется теперь Центром временного содержания иностранных граждан № 1 ГУ МВД России (ЦВСИГ)³⁷.

В ходе посещения ЦВСИГа 22 ноября 2016 года Уполномоченный обсудил с руководителями учреждения проблемы, приводящие к нарушениям прав содержащихся там лиц, в том числе – на доступ к суду³⁸ и получение медицинской помощи.

У ЦВСИГа нет лицензии на осуществление медицинской деятельности, что лишает его права оказывать медицинскую помощь, в том числе получать денежные средства для приобретения медикаментов (в учреждении работает фельдшерский пункт).

При этом законодательство позволяет содержать в ЦВСИГе больных туберкулезом и другими опасными заболеваниями, инвалидов и беременных женщин, не предусматривая специальных условий для них, на что обращалось внимание в предыдущих докладах Уполномоченного³⁹.

Лицам, пребывающим в ЦВСИГе, бесплатно оказывается медицинская помощь лишь в экстренной форме, а иные виды медицинской помощи (неотложная и плановая) – только

³² Статья 8 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³³ Письмо УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 03.10.2016 № 65/ТО/28-13249.

³⁴ Письмо Федеральной службы исполнения наказаний России от 01.12.2016 № 04-70819.

³⁵ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 12–13, 24–27; Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 12–15, и Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 17–19.

³⁶ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

³⁷ Условия и порядок содержания иностранных граждан в ЦВСИГе регулируются постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306.

³⁸ Раздел «Право на справедливый суд».

³⁹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 18–19.

Выездная проверка соблюдения прав человека в ЦВСИГе № 1 ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 22.11.2016.



Фельдшерский пункт.



Женское отделение.

на платной основе⁴⁰. Такое нормативно-правовое регулирование фактически ставит лиц, содержащихся в ЦВСИГе, в худшее положение, чем граждан, содержащихся в учреждениях УФСИН.

Так, в адрес Уполномоченного поступила информация о том, что в ЦВСИГ на основании постановления Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа был помещен гражданин Литовской Республики В., страдавший онкологическим заболеванием и нуждавшийся в стационарном лечении, не относящемся к экстренной медицинской помощи. Поскольку В. не имел денежных средств, он не мог, находясь в ЦВСИГе, получить такое лечение. Благодаря взаимодействию Уполномоченного и аппарата Уполномоченного по правам человека в Ненецком автономном округе было ускорено получение вступившего в законную силу решения суда о выдворении В. в Литовскую Республику, где он смог получить необходимую медицинскую помощь.

Отсутствие доступа к медицинской помощи в ЦВСИГе становится особенно острой проблемой в случае длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, выдворение которых фактически невозможно⁴¹.

Так, 8 октября 2016 года скончался С. (лицо без гражданства) 1966 года рождения, содержащийся в ЦВСИГе с 30 октября 2015 года за нарушение миграционного законодательства⁴². У С. отсутствовало право на въезд в какое-либо государство, но в освобождении ему было отказано⁴³. Во время содержания в ЦВСИГе состояние здоровья С. резко ухудшилось. 3 июля 2016 года он обратился к фельдшеру и был госпитализирован. У С. были диагностированы тяжелые хронические заболевания. Из-за отсутствия у С. медицинского полиса в стационарном лечении ему было отказано, но рекомендовано наблюдение и лечение у врача-инфекциониста по месту жительства. Эти рекомендации не могли выполняться ввиду отсутствия врача в ЦВСИГе, в связи с чем болезнь прогрессировала, завершившись смертью С.

Для преодоления проблем, способствующих нарушению прав находящихся в ЦВСИГе иностранных граждан (в том числе права на доступ к суду, права на получение качественной медицинской помощи), Уполномоченный подготовил рекомендации о разработке нормативного правового акта, регулирующего деятельность ЦВСИГа. Рекомендации одобрены Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и поддержаны ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (направлены в центральный аппарат МВД



Встреча с делегацией представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в РФ. 05.08.2016.

Справа от Уполномоченного – глава представительства Владимир Цюрко.

России в качестве актуальных предложений по совершенствованию нормотворческой и правоприменительной деятельности органов внутренних дел)⁴⁴.

Как и в предыдущие годы, в 2016 году сохранила актуальность проблема длительного содержания в ЦВСИГе лиц без гражданства, в отношении которых отсутствуют перспективы выдворения. При этом действующее законодательство не предусматривает ни порядка легализации таких лиц, ни процессуальной возможности их освобождения⁴⁵.

В 2016 году в ЦВСИГе вновь проявилась проблема систематического разлучения со своими детьми лиц, помещаемых в ЦВСИГ в целях выдворения. Так, гражданка Узбекистана Р. была разлучена со своей дочерью 2014 года рождения, при помещении матери в ЦВСИГ ребенок был направлен в Центр им. В.В. Цимбалына.

Правила содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в ЦВСИГе предусматривают возможность совместного размещения семьи, включая детей, в отдельном помещении⁴⁶. При этом условия содержания в ЦВСИГе в настоящее время не соответствуют требованиям к обеспечению охраны здоровья и безопасности детей.

Обеспечение прав беженцев и лиц, ищущих убежище

Одной из проблем в 2016 году явилось ограничение доступа для лиц, ищущих убежище, к процедуре определения их статуса. Граждане, прибывшие из разных стран (в том числе Сирии, Йемена, Украины), в течение долгого времени не могли подать в уполномочен-

⁴⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2013 № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации».

⁴¹ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 14–15; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 18–19.

⁴² Письмо адвоката О.П. Цейтлиной от 31.01.2017 № 15-534/16-46.

⁴³ Определение Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 06.04.2016 по делу № 2-2384/16 и апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.06.2016 по делу № 33-13488/16.

⁴⁴ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 30.12.2016 № 58/2693.

⁴⁵ Письмо адвоката О.П. Цейтлиной от 31.01.2017 № 15-534/16-76.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки Смольного института РАО Марии Рыловой.

ные органы заявление о предоставлении им временного убежища. По информации Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации Российский «Красный Крест» (СПб РОО «Красный Крест»), с августа 2016 года иностранных граждан, обращающихся за предоставлением убежища, направляли в органы иммиграционного контроля, где они привлекались к административной ответственности за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации⁴⁷. Такая практика подвергает обратившихся за убежищем лиц риску выдворения в страну исхода.

Так, ряд граждан Сирии, обратившихся за убежищем в миграционные органы, были привлечены к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. Суд вынес решения об их административном выдворении. Между тем возвращение граждан Сирии на родину представляло реальную угрозу их жизни и здоровью ввиду продолжающегося вооруженного конфликта. При содействии Управления Верхов-

ного комиссара ООН по делам беженцев постановления о выдворении были отменены судом апелляционной инстанции с учетом ситуации в Сирии⁴⁸.

Как и в предыдущие годы, в 2016 году имели место случаи помещения в ЦВСИГ в целях административного выдворения иностранных граждан, прибывших из зон вооруженных конфликтов, в том числе из зон вооруженного конфликта на территории Украины.

Так, участвовавший в боевых действиях выходец из Донецкой области Украины Е. содержался в ЦВСИГе с 3 сентября 2015 года по 6 октября 2016 года. Е. был освобожден из ЦВСИГа на основании решения суда с учетом реального риска жизни и здоровью в случае возвращения в Украину⁴⁹.

Лицам, прибывшим в Санкт-Петербург с целью получения международной защиты, в 2016 году предоставлялся не статус беженца, а право на временное убежище⁵⁰.

Процесс дальнейшей натурализации лиц, имеющих право на временное убежище, по сравнению с беженцами осложнен тем, что российское законодательство не предусматривает возможности упрощенного получения разрешения на временное проживание или вида на жительство на основании длительного пребывания в России со статусом временного

убежища⁵¹. Так, по информации СПб РОО «Красный Крест» приехавшая в Россию более 20 лет назад семья из Афганистана не может получить гражданство Российской Федерации, а родившиеся в семье дети по этой причине не могут претендовать на бесплатное высшее образование.

Нарушение прав бездомных

В Докладе Уполномоченного за 2015 год обращалось внимание на проблему «выписки» бездомных из стационарных учреждений здравоохранения на улицу⁵². 28 ноября 2016 года подобный случай повлек за собой смерть человека. Выписанный из СПб ГБУЗ «Городская больница № 14» бездомный скончался у выхода из больницы.

В 2016 году, как и в предыдущие годы, с наступлением холодов вновь остро встал вопрос нехватки ночных пунктов обогрева так называемой «низкопороговой доступности», в которые могли прийти бездомные вне зависимости от наличия у них документов о регистрации и справки о дезинфекции.

По данным РБОО «Ночлежка» на 10 января 2017 года, в декабре 2016 года в Санкт-Петербурге работало всего семь ночных пунктов обогрева «низкопороговой доступности», в которых могли остаться на ночлег и получить горячее питание в общей сложности не более 180 человек в день⁵³. Это помещения при домах и отделениях ночного пребывания, а также отапливаемые палатки в Адмиралтейском⁵⁴, Калининском, Красногвардейском, Кронштадтском, Невском, Приморском и Фрунзенском районах.

Проверки волонтеров и сотрудников благотворительной организации показали, что в Василеостровском, Выборгском и Курортном районах не было организовано ночных пунктов обогрева. В Колпинском районе на ул. Финляндской, д. 8, была установлена палатка на 20 мест, которая не отапливалась и не освещалась. В Красносельском районе на пр. Народного ополчения, д. 213, также стояла неотапливаемая палатка. В Кировском районе на территории Дома ночного пребывания была установлена палатка на 20 мест, которую топили с 16:00 до 20:00, выдавали бездомным чай и лапшу быстрого приготовления. В Пушкинском районе в отделении ночного пребывания можно было погреться с 9:00 до 18:00. В Московском, Петроградском, Петродворцовом и Центральном районах в домах и отделениях ночного пребывания круглосуточно можно было погреться несколько часов, получить чай, сходить в туалет (остаться ночевать нельзя).

22 января 2016 года с 20:00 до 23:30 при температуре воздуха ниже -20° представитель Уполномоченного провел выездную проверку информации о стационарных и дополнительных пунктах обогрева для бездомных, размещенную на сайте Главного управления МЧС России по Санкт-Петербургу. Из пяти проверенных адресов в Василеостровском, Выборгском, Калининском, Московском и Центральном районах полноценная услуга обогрева с возможностью ночевки оказывалась только на Нейшлотском пер., д. 23 (отапливаемая палатка на 50 мест, установленная РБОО «Ночлежка» совместно с администрацией Кали-

⁴⁷ Письмо Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации Российский Красный Крест от 25.01.2017 № 7.

⁴⁸ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 17.11.2016 по делу № 12-1951/16.

⁴⁹ Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 12.10.2016 по делу № 4а-1436/16, № 1498/16.

⁵⁰ По информации Управления по вопросам миграции ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (письмо от 30.01.2017 № 15/7-1062) из 16 ходатайств о предоставлении статуса беженца от граждан Азербайджана (1), Афганистана (2), Бангладеш (1), Ирака (1), Народно-демократической Республики Корея (1), Литвы (1), Пакистана (2), Палестины (1), Туркмении (1), Узбекистана (1), Украины (3) и лица без гражданства не было удовлетворено ни одного. Временное убежище предоставлено 512 гражданам из 657 обратившихся. В 2015 году статус беженца был предоставлен 12 гражданам Украины; временное убежище получили 4 776 человек (Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 20).

⁵¹ Письмо Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации Российский Красный Крест от 25.01.2017 № 7.

⁵² Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 110–111.

⁵³ https://homeless.ru/news/v_peterburge_ostro_ne_khvataet_punktov_obogreva_dlya_bezdomnykh_lyudey/

⁵⁴ Для ночевки в пункте обогрева низкопороговой доступности, созданном при «Доме ночного пребывания» Адмиралтейского района (наб. Обводного канала, 177Д), требуется справка о дезинфекции. Вместимость – 20 человек.



Ночной пункт обогрева, установленный РБОО «Ночлежка» и администрацией Калининского района (Нейшлотский пер., д. 23). 22.01.2016.

На момент проверки в палатке находилось 20 человек.



Дополнительный мобильный пункт обогрева ГУ МЧС РФ по Санкт-Петербургу (ул. Кондратенко, д. 3). 22.01.2016.

На момент проверки в палатке никого не было. Температура воздуха и внутри, и снаружи была ниже -20 °С.

ментов и справок о дезинфекции может переночевать в тепле и безопасности, нередко приводит к обморожениям и смертям бездомных, к нарушению главного права человека – права на жизнь.

нинского района). В Доме ночного пребывания на ул. Кременьчугской, д. 25, все обратившиеся могли погреться несколько часов и после этого покинуть помещение.

Дополнительный мобильный пункт обогрева и полевую кухню ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу на ул. Беринга, д. 11, указанные на сайте ведомства, в ходе проверки обнаружить не удалось. Информация о расписании работы полевой кухни вблизи указанного дома также отсутствовала.

Дополнительный мобильный пункт обогрева МЧС на ул. Кондратенко, д. 3, представлял из себя палатку-тент без приборов обогрева, со столом и скамейками. Информация о времени работы пункта и/или питания отсутствовала.

По итогам проверки Уполномоченный рекомендовал ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу откорректировать размещенную на сайте информацию, указав точное время и место работы дополнительных мобильных пунктов обогрева и полевой кухни. Согласно ответу ведомства, данные были уточнены и актуализированы⁵⁵. Однако в январе 2017 года РБОО «Ночлежка» выступила с критикой ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу за публикацию на сайте и распространении в СМИ недостоверной, по данным благотворительной организации, информации о пунктах обогрева для бездомных в период холодов⁵⁶.

18 января 2017 года по инициативе и на площадке Уполномоченного было проведено совещание представителей ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу и РБОО «Ночлежка». По итогам встречи были достигнуты договоренности о согласованной работе ведомства и благотворительной организации по оказанию помощи бездомным, а также об установке в период холодов 2017–2018 годов палатки обогрева МЧС в Московском районе.

Нехватка в холодное время года доступных мест, в которых любой нуждающийся без документов и справок о дезинфекции может переночевать в тепле и безопасности, нередко приводит к обморожениям и смертям бездомных, к нарушению главного права человека –

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

– о разработке порядка межведомственного взаимодействия специалистов по социальной работе учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения по проблемам определения дальнейшего жизнеустройства (сопровождения) людей без определенного места жительства по окончании стационарного лечения и/или оказания медицинской помощи;

– о ежегодной организации в период с 1 ноября по 31 марта ночных пунктов обогрева низкого порога доступности в каждом районе Санкт-Петербурга и включении соответствующих изменений в пункт 8 Перечня мероприятий подпрограммы 1 «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» Государственной программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 489.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении дополнений в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части закрепления прав иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, на получение медицинской помощи в объемах, гарантированных лицам, содержащимся под стражей и отбывающим наказание в виде лишения свободы.

Управлению Федеральной службы исполнения наказаний России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области обеспечить неукоснительное соблюдение требований статьи 26 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в том числе в части оказания лицам, содержащимся под стражей и отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в учреждениях государственной и муниципальной системы здравоохранения в необходимых случаях (включая госпитализацию).

Главному управлению Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области обеспечить соблюдение правил⁵⁷, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306, в части организации первичного медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения иностранных граждан, содержащихся в Центре временного содержания иностранных граждан № 1 ГУ МВД.

Сохраняют также актуальность рекомендации к разделам «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности», сформулированные в Докладах Уполномоченного за 2014 и 2015 годы⁵⁸.

⁵⁵ Письмо ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 10.03.2016 № 2947/5-5-1.

⁵⁶ <http://paperpaper.ru/papernews/2017/01/05/nochlezhka-mchs/>; http://delovoe.tv/event/V_Peterburge_obschestvenniki_zhaluyutsya_na_fejkovie_punkti_obogreva_dlya_bezdomnih_ot_MChS/

⁵⁷ Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии.

⁵⁸ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 17; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 21.



Ул. Ломоносова, д. 18 (во дворе).

1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации

Конституция Российской Федерации

Статья 19

1. Все равны перед законом и судом.
2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Дискриминация людей с ограниченными возможностями здоровья

В последние годы в Санкт-Петербурге предпринимались значительные усилия для создания условий, способствующих интеграции людей с ограниченными возможностями здоровья в жизнь общества, их беспрепятственному доступу к образованию, культуре и спорту, к объектам инфраструктуры, необходимым для полноценной жизни. Но, несмотря на очевидные положительные сдвиги в этой сфере, права инвалидов на жилище, на доступ к правосудию, на доступ к культурным ценностям, на получение социальных услуг, на доступ к информации и др. реализованы далеко не полностью¹. Это тревожные сигналы о недостаточно гуманном отношении общества к людям с инвалидностью и недостаточном понимании ценности каждого человека вне зависимости от состояния его здоровья.

С сожалением приходится констатировать, что и на уровне международных отношений в 2016 году произошли события, ущемившие права инвалидов. Международный паралимпийский комитет (МПК) в августе 2016 года приостановил полномочия Паралимпийского комитета России и отстранил от участия в Паралимпиаде и во всех соревнованиях, проводимых под эгидой МПК, российских спортсменов вне зависимости от доказанности употребления ими запрещенных препаратов. Свое решение МПК объяснил существованием в России «государственной поддержки программ



Митинг в поддержку Паралимпийской сборной России. Марсово поле. 19.08.2017.



Кубок мира – Кубок континентов по танцам на колясках. Концертно-выставочный комплекс «Экспофорум». 10.09.2017.

¹ Раздел «Права людей с ограниченными возможностями здоровья».

допинга». Сборная России, в составе которой были и петербуржцы, не смогла принять участие в Паралимпиаде. Глубокую озабоченность указанным решением МПК выразил Европейский Институт Омбудсмана, посчитав его нарушающим права человека и противоречащим положениям «Всеобщей декларации прав человека» о презумпции невиновности².

Последствием решения МПК стала также невозможность получения заслуженных медалей победителями Кубка мира/Кубка континентов – 2016 по танцам на колясках, состоявшегося в сентябре в Санкт-Петербурге³.

Дискриминация иностранных граждан и лиц без гражданства

Проблема ксенофобии и национализма в Санкт-Петербурге по-прежнему остается актуальной. По данным Информационно-аналитического центра «Сова», в 2016 году в Санкт-Петербурге от нападений по мотивам расовой ненависти пострадало 18 человек, 2 из них погибли⁴.

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга, количество преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан, увеличилось в 2016 году до 874 (на 15% по сравнению с 2015 годом)⁵. При этом по сравнению с 2015 годом снизилось число преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства (в 2016 – 3 084 преступления, что составило 5,8% от общего числа зарегистрированных в Санкт-Петербурге преступлений⁶; в 2015 – 3 529, или 6,2% от числа зарегистрированных преступлений). Преступность мигрантов имеет выраженную специфику, связанную с неблагоприятным социально-экономическим положением ряда категорий иностранных граждан: так, 31,5% преступлений, совершенных иностранцами в 2016 году, составили корыстные преступления (в основном – кражи продуктов питания и одежды из сетевых магазинов и гипермаркетов), еще 32% – использование заведомо подложных миграционных документов, во многом объясняемое существенной разницей в стоимости приобретения поддельных миграционных карт, патентов на работу (500–3000 рублей) и оформления официальных миграционных документов в Санкт-Петербурге (30 000 рублей)⁷. Таким образом, мнение о повышенной криминальности иностранных граждан и лиц без гражданства не основано на фактических данных, а все еще встречающееся некорректное употребление термина «этническая преступность» способствует росту ксенофобии в обществе.

Как было ранее отмечено Уполномоченным⁸, иностранные граждане нередко подвергаются дискриминации при осуществлении трудовой деятельности. Так, во исполнение требований миграционного законодательства Управлением по миграции ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области получено от работодателей 117 815 уведомлений о заключении трудовых отношений с иностранцами на основании патентов на работу, что в 1,8 раза меньше



Семинар для уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе и их сотрудников «О механизмах ООН по защите прав человека и борьбе с дискриминацией». 03.03.2016.



Мероприятие проводилось Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека при поддержке Уполномоченного по правам человека в РФ и петербургского омбудсмана.

Семинар «Правовое противодействие экстремизму, в том числе в интернете: мониторинг возникающих проблем и выработка путей их решения». 17.05.2016.

количества оформленных иностранным гражданам патентов⁹. Это может свидетельствовать о нежелании работодателей законным образом оформлять трудовые отношения с мигрантами¹⁰.

Дискриминационные тенденции и ксенофобия зачастую проявляются еще на этапе поиска работников. Мониторинг размещенных в сети Интернет объявлений о вакансиях на предмет соответствия требований, предъявляемых к соискателям рабочих мест, действующему трудовому законодательству, проведенный Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организацией «Ночлежка» (РБОО «Ночлежка»), выявил более 170 работодателей, размещавших объявления о вакансиях с указанием в том числе желаемой этнической принадлежности соискателя¹¹.

В целях преодоления дискриминации иностранных граждан 18 октября 2016 года создана межведомственная комиссия по вопросам равенства прав и противодействия дискриминации мигрантов и членов их семей при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге¹².

Преодоление ксенофобии и дискриминации по признаку национальной принадлежности требует консолидации усилий общества, органов власти, экспертного сообщества.

² Резолюция Европейского Института Омбудсмана от 23.09.2016.

³ Кубок мира по танцам на колясках является международным рейтинговым турниром по паралимпийскому виду спорта и поэтому подпадает под санкции МПК.

⁴ <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2016/12/d36127/>

⁵ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 07.02.2017 № 15-534/16-04.

⁶ По минимальной оценке, основанной на официальных данных Росстата о численности населения Санкт-Петербурга и данных миграционного учета Управления миграции ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, доля иностранных граждан в населении Санкт-Петербурга в 2016 году составляла 6,3%.

⁷ Раздел «Права иностранных граждан и лиц без гражданства».

⁸ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 166–170; Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 129–131; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 26, 171–172.

⁹ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31.01.2017 № 15/2-1190.

¹⁰ Раздел «Права иностранных граждан и лиц без гражданства».

¹¹ Письмо РБОО «Ночлежка» от 18.11.2016 № 15-429/16-5.

¹² Письмо Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге от 19.01.2017 № 01-63-2245/16-0-1.



Плакат участниц конкурса «Права человека – 2016», студенток СПб ГУП Эльвиры Миндияровой и Александры Мукашевой.

Гендерная дискриминация женщин

Согласно исследованию «Актуальное положение женщин в Санкт-Петербурге», проведенному Региональной общественной организацией социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит» (РОО «Стеллит»), в Санкт-Петербурге не преодолена гендерная дискриминация в сферах трудовых отношений (отказ работодателей принимать на работу беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, детей-инвалидов; меньшая оплата труда женщин по сравнению с оплатой труда мужчин, занимающих те же должностные позиции), охраны здоровья и др.

Некоммерческие организации Санкт-Петербурга, оказывающие содействие и помощь социально незащищенным категориям населения Санкт-Петербурга, сообщали о проблемах, с которыми сталкиваются женщины, воспитывающие

детей-инвалидов либо имеющие родственников, страдающих от алкогольной или наркотической зависимости, а также женщины-бездомные.

Так, исследование «Мнение родителей молодых инвалидов с особенностями интеллектуального развития о системе социальной поддержки для их взрослых детей», проведенное Санкт-Петербургской ассоциацией общественных объединений родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ», показало, что родители (в первую очередь матери) детей с ограниченными возможностями здоровья на протяжении всей жизни испытывают непонимание и стигматизацию со стороны окружающих. Аналогичную информацию относительно социального положения женщин, имеющих наркозависимых детей, представила Региональная благотворительная общественная организация «АЗАРИЯ»¹³.

По данным РБОО «Ночлежка», доля женщин среди бездомных достигла 42%, при этом она постоянно растет. Бездомные женщины часто становятся жертвами насилия, но государственные учреждения Санкт-Петербурга, оказывающие помощь и дающие убежище жертвам насилия, работают только с женщинами, имеющими регистрацию в Санкт-Петербурге¹⁴. Таким образом, женщины-бездомные не имеют возможности воспользоваться государственной поддержкой.

Данные СПб ГБУ «Кризисный Центр помощи женщинам» свидетельствуют, что в 2016 году возросла доля женщин, обратившихся в центр по причине физического насилия над ними (в 2014 году – 50% обратившихся женщин, в 2015 – 56%, в 2016 – 70%)¹⁵.

Проблема домашнего насилия над женщинами поднималась Уполномоченным в Докладе за 2015 год. Статистические данные показывают, что эта проблема не потеряла своей актуальности: в 2016 году по делам о насилии в быту возбуждено 1 774 уголовных дела¹⁶. И это



Круглый стол «Права женщин» (в рамках Международной женской конференции «Восток и Запад встречаются в Санкт-Петербурге»). 17.11.2016.

Мероприятие организовано Уполномоченным совместно с Ассоциацией общественных объединений «Женский Альянс». Модераторы – руководитель аппарата Уполномоченного Ольга Штанникова и исполнительный директор АОО «Женский Альянс» Ирина Максимова.

при том, что, как известно, в большинстве случаев жертвы домашнего насилия предпочитают не «выносить сор из избы» и не обращаются в правоохранительные органы.

По вопросам предупреждения бытового насилия, защиты прав жертв домашних агрессоров Уполномоченный взаимодействует как с органами государственной власти Санкт-Петербурга, так и с НКО.

27 октября 2016 года состоялось расширенное заседание Координационного совета по вопросам равноправия мужчин и женщин и профилактики насилия в Санкт-Петербурге, в котором приняли участие представители Управления социальной защиты материнства и детства, семейной и демографической политики Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, руководители и специалисты учреждений здравоохранения, образования и социального обслуживания Санкт-Петербурга, представители некоммерческих организаций и сотрудники аппарата Уполномоченного. Участники заседания поддержали идею принятия специального федерального закона, способствующего созданию механизмов борьбы с бытовым насилием, обеспечения безопасности жертв насилия (охранные ордера и т.п.) и системы их социальной поддержки (приюты, программы реабилитации) и др.

К сожалению, соответствующий законопроект не был рассмотрен российским парламентом. В то же время в 2016 году были приняты изменения федерального законодательства, вызвавшие острую дискуссию в обществе – отменена уголовная ответственность за побои, причиненные близким лицам¹⁷ (такие деяния теперь считаются административным правонарушением¹⁸). Влияние, которое данные изменения окажут на ситуацию с бытовым насилием, можно будет оценить только в будущем.

¹³ Письмо Региональной благотворительной общественной организации «АЗАРИЯ» от № 17.11.2016 № 15-429/16-4.

¹⁴ Письмо Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации помощи бездомным «Ночлежка» от 18.11.2016 № 15-429/16-5.

¹⁵ Аналитический отчет «Актуальное положение женщин в Санкт-Петербурге» Региональной общественной организации социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит» за 2016 год.

¹⁶ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 23.01.2017 № 2/1-58.

¹⁷ Федеральный закон от 07.02.2017 № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации».

¹⁸ Статья 6.1_1 КоАП РФ.



Одиночный пикет с требованием признать убийство журналиста Дмитрия Циликина «преступлением ненависти». Площадь Академика Сахарова. 29.10.2016.

Дискриминация людей нетрадиционной сексуальной ориентации

Как и в предыдущие годы, в 2016 году лица нетрадиционной сексуальной ориентации нередко становились объектами насилия. ЛГБТ-организация «Выход» сообщила о 14 таких случаях (в 2015 году – 19). Жертвы нападения в большинстве случаев не обращались в полицию, так как, по их мнению, такие обращения в предыдущие годы не приводили к наказанию виновных.

Уполномоченный ранее отмечал¹⁹, что бездействие должностных лиц правоохранительных

органов, отказ в возбуждении уголовных дел и дел об административных правонарушениях по фактам агрессивных проявлений в отношении участников ЛГБТ-сообщества укрепляет у хулиганствующих молодчиков уверенность в своей безнаказанности.

Агрессия и нетерпимость по отношению к представителям ЛГБТ-сообщества, нагнетаемая самозваными «защитниками традиционных ценностей», стали в марте 2016 года причиной трагической гибели известного журналиста. Убийство было совершено студентом К., который предполагал, что его потенциальная жертва является лицом нетрадиционной сексуальной ориентации. Как сообщали СМИ, сразу после задержания К. в разговоре со следователем называл себя «чистильщиком», а свой поступок – крестовым походом против определенной социальной группы²⁰. Но в дальнейшем К. изменил свои показания, и при окончательной квалификации преступления мотив ненависти не был учтен²¹. Уголовное дело рассматривается в Калининском районном суде Санкт-Петербурга.

Преступники, преследующие лиц нетрадиционной сексуальной ориентации, далеко не всегда руководствуются «идейными» побуждениями. ЛГБТ-организация «Выход» сообщила о деятельности группы лиц, использовавшей при организации так называемых подставных свиданий молодых мужчин в качестве «приманки» для мужчин-геев. Пришедшие на подставные свидания мужчины в результате подвергались унижению и вымогательству, но, опасаясь дальнейшего преследования, в полицию, как правило, не обращались. По информации ЛГБТ-организации «Выход», в 2016 году имели место как минимум 11 таких инцидентов, и лишь один из пострадавших подал заявление о совершенном в отношении него преступлении в УВД Красногвардейского района Санкт-Петербурга. В результате следственных действий были выявлены подозреваемые в совершении указанного преступления и возбуждено уголовное дело, производство по которому закончилось вынесением Красногвардейским районным судом обвинительного приговора²². Данный случай показывает, что насильственные преступления в отношении представителей ЛГБТ-сообщества могут быть раскрыты при условии наличия заявления потерпевших и активных действий правоохранительных органов.

Сотрудники полиции в 2016 году неоднократно пресекали агрессивные выходки организованных групп лиц, выражавших негативное отношение к ЛГБТ-сообществу. Так, профессиональные действия стражей порядка не позволили помешать проведению кинофестивалей «Бок о Бок» (в феврале и ноябре 2016 года). Однако показы спектакля «Все оттенки голубого»

московского театра «Сатириконт» им. Аркадия Райкина в феврале 2016 года были сорваны «радетелями о нравственности».

В 2016 году ЛГБТ-активистами было направлено 11 информационных сообщений о проведении митингов и пикетов в специально отведенном месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений на Марсовом поле и по одной заявке на проведение публичных мероприятий в аналогичных местах Полюстровского и Удельного парков. В качестве целей данных мероприятий заявлялись поддержка толерантности и равноправия в отношении социальной группы ЛГБТ; призыв к соблюдению законов, гарантирующих свободу слова и право на проведение мирных шествий и митингов; расширение законодательства против дискриминации на рабочем месте и т.д. В отличие от предыдущих лет, во всех случаях уполномоченными исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга в проведении мероприятий было отказано под различными предложениями (главным образом из-за якобы уже запланированных в это же время на этих же местах спортивных или культурных мероприятий, а также в связи с запретом пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних).

12 июля 2016 года в специально отведенном месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений на Марсовом поле состоялся пикет ЛГБТ-активистов с заявленной целью информирования граждан о «систематических нарушениях права представителей ЛГБТ-сообщества на свободу собраний». Активисты были задержаны полицейскими с последующим возбуждением в отношении них дел об административном правонарушении, предусмотренных частью 1 статьи 20.2 КоАП РФ²³, которые в дальнейшем были прекращены в связи с отсутствием состава правонарушения²⁴.

В 2016 году в Санкт-Петербурге продолжалась деятельность лиц, направляющих руководителей учреждений, работающих с детьми, требования уволить работников, являющихся членами либо активными защитниками ЛГБТ-сообщества (данная информация также широко распространялась самозваными «блюстителями нравственности» в социальных сетях). В большинстве случаев руководители организаций не поддавались давлению, но один из врачей-педиатров, задолго до указанных событий сменивший пол (трансгендерный человек), вынужден был уволиться с работы по собственному желанию.

В сентябре 2016 года трансгендерная женщина – член участковой избирательной комиссии в Петродворцовом районе – подверглась преследованиям со стороны «разоблачителей», которые удалось прекратить благодаря вмешательству сотрудников полиции.



ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о Бок». 17.11.2016.



ЛГБТ-пикет в специально отведенном месте на Марсовом поле. 12.07.2016.

¹⁹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 27.

²⁰ <http://www.fontanka.ru/2016/04/07/094/>

²¹ Дело № 1-179/2017.

²² Дело № 1-690/16.

²³ Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

²⁴ Раздел «Право на свободу собраний».



Расширенное заседание коллегии УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 26.01.2016. Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой.

Дискриминация людей, содержащихся под стражей

В 2016 году в учреждениях УФСИН имели место факты неоказания надлежащей медицинской помощи лицам, содержащимся под стражей. Большая часть жалоб заключенных Уполномоченному касалась качества оказываемой медицинской помощи, отсутствия лекарств, длительности ожидания медицинских обследований и комиссий. Большой общественный резонанс вызвали случаи смерти от рака осужденных женщин в больнице им. Ф.П. Гааза, не имеющей лицензии на оказание онкологической помощи. При этом, как показала проверка, проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного, не соблюдалось требование статьи 26 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» о предоставлении заключенным в необходимых случаях медицинской помощи в учреждениях государственной и муниципальной системы здравоохранения²⁵.

Не преодолена проблема дискриминации женщин, содержащихся в следственном изоляторе № 5 УФСИН, отлученных от их новорожденных детей, что в ряде случаев приводило к невозможности грудного вскармливания²⁶. На заседании коллегии УФСИН 26 января 2016 года руководитель аппарата Уполномоченного заострила внимание присутствовавших на заседании руководителей УФСИН на этой проблеме. По мнению Уполномоченного, право женщин на грудное вскармливание не должно ограничиваться даже в условиях лишения свободы. Более того, недопустимо воспрепятствование получению новорожденным ребенком грудного молока – питания, необходимого для нормального развития. Позиция Уполномоченного поддержана в Комитете по здравоохранению Санкт-Петербурга, соответствующие рекомендации были направлены в УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

²⁵ Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

²⁶ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 11–12; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 29.

В 2016 году выявлены также многочисленные случаи нарушений прав на получение медицинской помощи и на доступ к правосудию иностранных граждан, содержащихся в Центре временного содержания иностранных граждан²⁷.

Дискриминация бездомных при трудоустройстве

Бездомные являются одной из наиболее социально незащищенных, уязвимых и, вследствие этого, часто дискриминируемых категорий граждан.

В 2016 году оставалась актуальной проблема нарушения прав людей без определенного места жительства при трудоустройстве.

Трудоустройству бездомных препятствуют отсутствие у них документов, незаконные отказы работодателей в приеме на работу и др.²⁸

Между тем возможность реализации трудовых прав, наличие источника средств существования являются одним из главных условий нормализации жизни людей, относящихся к указанной категории.

Сложность трудоустройства бездомных²⁹ является не только причиной отсутствия у них средств к существованию, но и во многих случаях – толчком к совершению преступлений, что, в свою очередь, способствует ухудшению криминогенной ситуации в Санкт-Петербурге.

Рекомендации

Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть вопрос о принятии закона, способствующего созданию механизмов борьбы с бытовым насилием, обеспечения безопасности жертв насилия и формирования системы их социальной поддержки.

Прокуратуре Санкт-Петербурга, ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области для усиления борьбы с ксенофобией и ее профилактики принять дополнительные меры, направленные на усиление контроля и надзора за исполнением действующего законодательства, установлением и привлечением к ответственности лиц, виновных в совершении правонарушений, связанных с дискриминацией и нарушением принципов равноправия, и квалификацией данных правонарушений с учетом в качестве отягчающих вину обстоятельств мотивов ненависти или вражды, которыми руководствовались правонарушители.

Сохраняют также актуальность рекомендации к разделам «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности», сформулированные в Докладах Уполномоченного за 2014 и 2015 годы³⁰.

²⁷ Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности», «Право на справедливый суд».

²⁸ Указанные вопросы поднимались на межведомственном рабочем совещании, организованном Комитетом по труду и занятости населения 24 февраля 2016 года. В заседании приняли участие сотрудники аппарата Уполномоченного, представители Государственной инспекции труда в городе Санкт-Петербурге, Санкт-Петербургского государственного автономного учреждения «Центр занятости населения Санкт-Петербурга», районных Агентств занятости населения, Городского центра учета, РБОО «Ночлежка».

²⁹ По данным РБОО «Ночлежка», более сотни размещенных в сети Интернет объявлений о вакансиях, относящихся к Санкт-Петербургу, содержат требования наличия регистрации по месту пребывания и по месту жительства (прописки).

³⁰ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 19; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 23.



Ул. Пушкинская, д. 7 (во дворе).

1.3. Право на участие в управлении делами государства

Всеобщая декларация прав человека

Статья 21, часть 1.1

Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

Статья 21, часть 3

Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающего свободу голосования.

Конституция Российской Федерации

Статья 32, часть 1

Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Статья 32, часть 2

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

В 2016 году в Санкт-Петербурге состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва, депутатов муниципальных советов трех муниципальных образований Санкт-Петербурга¹.

Задача проведения честных выборов декларировалась на высшем государственном уровне. Избирательная кампания создавала возможность сделать важный шаг по восстановлению доверия общества к институту выборов, к обеспечению важнейшего конституционного права граждан – на участие в управлении делами государства.

Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге и его аппаратом в период проведения избирательной кампании осуществлялся контроль за соблюдением избирательных прав граждан: рассматривались жалобы и обращения о нарушениях избирательных прав граждан, проводился мониторинг информации о нарушениях, поступавшей из различных источников (СМИ, сети Интернет, от некоммерческих организаций), при наличии оснований проводилась проверка поступившей информации о нарушениях.

В работе по защите избирательных прав граждан Уполномоченный взаимодействовал с Санкт-Петербургской избирательной комиссией (СПБИК), органами исполнительной власти, прокуратуры и полиции Санкт-Петербурга, а также с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (ЦИК России).

¹ Выборы депутатов муниципальных советов муниципального округа Автово, поселков Понтонный и Саперный.



Видеоконференция с ЦИК России. СПБИК.
13.07.2016.



Подписание соглашения
о взаимодействии с председателем СПБИК
Виктором Панкевичем. Пресс-центр ТАСС
(Санкт-Петербург).
18.07.2016.



Совещание в СПБИК с участием
Уполномоченного по правам человека в РФ
Татьяны Москальковой. 26.07.2016.

24 августа 2016 года на семинаре по вопросам взаимодействия СПБИК, органов социальной защиты, общественных организаций инвалидов с целью реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья руководитель аппарата Упол-

13 июля 2016 года, участвуя в заседании ЦИК России (в режиме видеоконференции с избирательными комиссиями и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации), Уполномоченный поставил вопрос о необходимости оснащения участковых избирательных комиссий (УИК) техническими средствами для изготовления копий протоколов об итогах голосования, которые должны выдаваться по требованию установленного законом круга лиц, подчеркнул необходимость обеспечить доступ установленного законодательством круга лиц в избирательные комиссии во время подведения итогов выборов.

18 июля 2016 года Уполномоченный и председатель СПБИК В.Н. Панкевич подписали соглашение о взаимодействии, направленное на дополнительную защиту избирательных прав граждан.

26 июля 2016 года на совещании в СПБИК по вопросам организации и проведения выборов, в котором приняли участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, прокурор Санкт-Петербурга С.И. Литвиненко, председатели территориальных избирательных комиссий (ТИКов), представители общественной организации «Наблюдатели Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона» (ОО «Наблюдатели Петербурга»), были поддержаны предложения Уполномоченного по обеспечению открытости и прозрачности избирательных процедур, в том числе по увеличению срока хранения материалов видеонаблюдения на избирательных участках.

15 августа 2016 года на семинаре-совещании для сотрудников ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, посвященном обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов, Уполномоченный отметил важную роль полиции в возвращении уважения и доверия к выборам, подчеркнул необходимость «мирного» разрешения возможных конфликтов, исключающего незаконные удаления с избирательных участков наблюдателей и членов УИК.



Семинар-совещание для сотрудников ГУ МВД России
по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
15.08.2016.

номоченного заострила внимание на том, что, в соответствии с законом, представители органов социальной защиты населения и благотворительных организаций не должны злоупотреблять своим служебным положением, агитируя граждан за конкретных кандидатов.

13 сентября 2016 года на совещании в СПБИК с участием председателей ТИКов и представителей ОО «Наблюдатели Петербурга», посвященном обсуждению проблемных вопросов организации контроля за ходом выборов, Уполномоченный предостерег членов избирательных комиссий от возможных фальсификаций итогов выборов, обратив особое внимание на необходимость конструктивного взаимодействия с наблюдателями.

Постоянные контакты Уполномоченного с государственными органами, ответственными за организацию и проведение выборов, обмен информацией, многостороннее обсуждение дискуссионных вопросов позволили в рабочем порядке решить ряд актуальных проблем и в некоторых случаях предотвратить нарушения избирательных прав граждан.



Выступление руководителя аппарата
Уполномоченного Ольги Штанниковой
на семинаре по вопросам взаимодействия
СПБИК, органов социальной защиты
и общественных организаций инвалидов.
24.08.2016.



Рабочее совещание с председателями
ТИКов и координаторами
ОО «Наблюдатели Петербурга». СПБИК.
13.09.2016.



Обучающий семинар ТИКа № 5.
08.09.2016.



Страница сайта ТИКа № 1.

Уполномоченным были разработаны и распространены методические материалы по обеспечению сотрудниками органов внутренних дел защиты в период избирательной кампании прав граждан, в том числе наблюдателей; по защите избирательных прав граждан в производстве по делам об административных правонарушениях; по применению законодательства о предвыборной агитации; по взаимодействию избирательных комиссий с наблюдателями².

Методические материалы и заключения Уполномоченного по актуальным вопросам правоприменительной практики направлялись также вице-губернатору Санкт-Петербурга – руководителю координационной группы по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов, председателю СПБИК, прокурору Санкт-Петербурга, начальнику ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Отдельным направлением в рамках взаимодействия с СПБИК было осуществление контроля за обучением членов УИК с правом решающего голоса.

Сотрудники аппарата Уполномоченного посетили пять из заявленных ТИКами обучающих семинаров для членов УИК. Было выявлено, что обучение нередко имело формальный характер и не соответствовало утвержденной программе³. Семинарами охватывался лишь ограниченный круг лиц, как правило только председатели УИК. В двух случаях запланированное обучение вообще не состоялось⁴.

Неудивительно, что в день голосования значительная часть выявленных нарушений избирательного законодательства допускалась членами УИК в результате незнания установленных законодательством процедур. По итогам контроля обучающих семинаров председателю СПБИК было рекомендовано принять меры для повышения качества обучения членов УИК.

Оценивая итоги избирательной кампании 2016 года в Санкт-Петербурге, следует отметить существенные положительные изменения в деятельности системы избирательных комиссий Санкт-Петербурга.

Мониторинг Уполномоченного, проведенный в июне 2016 года, показал, что у всех ТИКов Санкт-Петербурга имеются сайты. В данном случае были учтены рекомендации омбудсмена,

² http://ombudsmanspb.ru/23082016_vybory2016

³ Постановление СПБИК от 09.08.2016 № 165-5 «О Программе обучения участковых избирательных комиссий по совершенствованию навыков работы комиссий в период подготовки выборов, в день голосования, при подсчете голосов избирателей и установлении итогов голосования».

⁴ Мероприятия, организованные ТИКаами № 23 и 29, запланированные на 6 сентября 2016 года.

последовательно в течение нескольких лет отстаивавшего позицию о необходимости информирования граждан о деятельности и решениях избирательных комиссий в порядке, установленном федеральным законодательством⁵.

Для контроля за ходом голосования СПБИК был определен порядок видеонаблюдения на избирательных участках⁶ и с учетом рекомендаций Уполномоченного установлен годичный, а не сокращенный (трехмесячный) срок хранения видеозаписей⁷. Однако техническое решение, положенное в основу системы видеонаблюдения, не давало возможности одновременно с изображением вести запись звука. Этот недостаток впоследствии не позволил однозначно интерпретировать события, происходившие на некоторых избирательных участках, и затруднил защиту избирательных прав.

Следует отметить и положительные изменения в практике образования участков для голосования в местах временного пребывания избирателей по сравнению с выборами 2011–2012 годов. Если в предыдущие годы десятки таких «временных» участков, где контроль за голосованием существенно затруднен, без серьезных оснований были созданы на промышленных предприятиях, в жилищных службах, на рынках, в торговых центрах и пр., то в 2016 году СПБИК согласовывала их образование только в тех местах, где временно пребывающие избиратели действительно не имели возможности голосовать на обычных избирательных участках (в больницах, СИЗО, на вокзалах и в аэропорту, на полярных станциях, судах дальнего плавания, в студенческих общежитиях и один специальный участок для голосования лиц без определенного места жительства)⁸. В данном вопросе СПБИК также учла позицию Уполномоченного, который неоднократно отмечал немотивированность значительного числа ходатайств ТИКов об организации «временных» избирательных участков.

С учетом рекомендаций Уполномоченного органами исполнительной власти и СПБИК были приняты меры к оснащению избирательных участков техническими и иными средствами, предназначенными для проведения выборов (в том числе копировальным оборудованием для изготовления копий протоколов об итогах голосования). Также в отличие от выборов 2011–2014 годов во все ТИКи Санкт-Петербурга был обеспечен беспрепятственный доступ лиц, имеющих законное право присутствовать при подведении итогов выборов.



Временный избирательный участок в помещении СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан РФ без определенного места жительства».
18.09.2016.



УИК № 2236. Подведение итогов голосования.
18.09.2016.

⁵ Доклады Уполномоченного за 2013 г., с. 61; 2014 г., с. 53, 61; 2015 г., с. 36.

⁶ Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 19.08.2016 № 173-2.

⁷ В некоторых случаях короткий (трехмесячный) срок хранения материалов видеонаблюдения на избирательных участках, установленный Решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.09.2014 № 82-5, не позволял гражданам использовать эти материалы для защиты своих избирательных прав (Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 33–42).

⁸ Всего в местах временного пребывания избирателей было образовано 135 избирательных участков.

Принятые меры позволили снизить социальную напряженность при подготовке и проведении выборов, предотвратить развитие конфликтных ситуаций, способствовали профилактике правонарушений в избирательной сфере. Об этом свидетельствует, в частности, существенное уменьшение количества жалоб на нарушения избирательного законодательства. Так, 18 сентября 2016 года в СПБИК поступило 44 обращения и 11 жалоб граждан, что значительно меньше, чем в единый день голосования на выборах 2014 года⁹ (503 обращения и 225 жалоб).

Однако и в 2016 году в Санкт-Петербурге в период подготовки и проведения выборов оставались актуальными старые проблемы, препятствующие реализации избирательных прав граждан, такие как:

- неэффективное информационное обеспечение выборов;
- неправомерные отказы в регистрации кандидатов;
- необоснованные отказы в согласовании агитационных публичных мероприятий;
- нарушения порядка голосования и подведения итогов выборов.

Информационное обеспечение выборов

Не теряет актуальности проблема неэффективного информирования граждан о деятельности и решениях избирательных комиссий.

Так, по информации СПБИК, в день голосования в комиссию поступило 11 жалоб граждан, которые были своевременно рассмотрены¹⁰. Законом установлено, что решения по жалобам, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, принимаются немедленно¹¹. Однако на официальном сайте СПБИК отсутствует информация о проведении заседаний 18 сентября 2016 года и о каких-либо решениях, принятых в этот и в следующий за ним день.

Не все ТИКи Санкт-Петербурга размещали, в том числе на своих официальных сайтах в сети Интернет, всю информацию, предусмотренную соответствующими правовыми актами¹². Мониторинг сайтов ТИКов, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного, показал¹³, что ни на одном из сайтов ТИКов не указана информация о времени работы



Информационные стенды ТИКов № 10, 14, 22 Выборгского района. Проверка Уполномоченного. 26.08.2016.

комиссий. В ряде случаев на сайтах не указаны полные составы комиссий (ТИКи № 5, 22, 30), не опубликованы анонсы всех заседаний (ТИКи № 2, 5, 12, 21) и часть решений (ТИКи № 2, 5, 9, 21, 25).

Выездная проверка Уполномоченного также показала, что на стендах, расположенных у помещений некоторых ТИКов, отсутствовала информация об их деятельности (в том числе принятые решения)¹⁴.

Ряд поступивших к Уполномоченному обращений (от граждан И., Т., Ш. и др.) касался нарушений избирательных прав граждан в связи с отсутствием информации о предстоящих выборах и избирательном участке, на котором граждане вправе принять участие в голосовании. Недоведение избирательными комиссиями до граждан соответствующей информации расценено Уполномоченным как один из факторов, повлиявших на снижение явки избирателей (32,5% в 2016 году против 54,5% в 2011 году).

Многие избирательные комиссии в отличие от практики предыдущих лет не направляли избирателям извещения о месте и времени голосования, мотивируя это тем, что данная информация может быть получена гражданами на сайтах избирательных комиссий или непосредственно в избирательных комиссиях. Такой подход представляется ошибочным. Информирование может быть признано надлежащим лишь в том случае, если оно осуществлялось путем заблаговременного доведения достоверной и полной информации о выборах (дате, месте и времени проведения голосования) до сведения избирателей¹⁵. Размещение

⁹ 14 сентября 2014 года в Санкт-Петербурге проводилось голосование на выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований, совмещенных с досрочными выборами высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга.

¹⁰ Сообщение заместителя председателя СПБИК Н.Э. Лебедевой на пленарном заседании в рамках «Программы обучения представителей региональных отделений политических партий по вопросам реализации избирательных прав граждан на основании изучения результатов проведения совмещенных избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва и муниципальных избирательных кампаний в единый день голосования 18 сентября 2016 года», 23.12.2016.

¹¹ Пункт 4 статьи 78 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹² Перечень информации о деятельности ТИКов в Санкт-Петербурге, подлежащей размещению на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, установлен Постановлением СПБИК от 31.05.2016 № 137-8 в соответствии со статьями 10 и 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», пунктом 3 статьи 5 Закона Санкт-Петербурга от 30.06.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга».

¹³ Данные мониторинга приведены по состоянию на 8 ноября 2016 года.

¹⁴ Выездная проверка ТИКов № 10, 14, 22 проводилась 26 августа 2016 года. Ни одна из проверенных комиссий не разместила на стендах информацию о времени своей работы. Информация о составе комиссии отсутствовала на стенде ТИКа № 22. Решения на стенде ТИК № 10 отсутствовали, на стендах ТИКов № 14 и 22 были размещены выборочно.

¹⁵ Пункт 3 статьи 45 и пункт 6 статьи 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

информации только на сайтах избирательных комиссий не может быть признано достаточным, поскольку значительное число избирателей (в том числе лица пожилого возраста, малообеспеченные граждане) не имеют доступа к интернет-ресурсам или не обладают достаточной компьютерной грамотностью для работы с ними.



Сбор подписей за выдвижение независимого кандидата в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 1. Малодетское сельский проспект. 29.06.2016.

Отказы в регистрации кандидатов

Как и в предыдущие годы, острую общественную дискуссию вызвали отказы в регистрации некоторых кандидатов и списков кандидатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на основании результатов проверки собранных в поддержку их выдвижения подписей избирателей (при выявлении 10 и более процентов недостоверных и/или недействительных подписей от общего количества подписей избирателей, отобранных для проверки)¹⁶.

Сбор подписей и их проверка неоднозначно оцениваются и политиками, и экспертами. Основные нарекания вызывают трудоемкость сбора¹⁷ подписей и непрозрачность процедуры их проверки.

Решениями СПбИК было отказано в регистрации списков кандидатов в депутаты на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шести из семи избирательных объединений, собравших подписи граждан. В свою очередь, ТИК по аналогичным основаниям отказали в регистрации подавляющему большинству кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, собравших подписи избирателей в одномандатных избирательных округах¹⁸.

ЦИК России, отменив три решения СПбИК об отказе в регистрации списков кандидатов, указал на то, что часть подписей избирателей при проверке в СПбИК была неправомерно признана недостоверными и (или) недействительными¹⁹. Тем не менее регистрация одного из трех списков кандидатов, восстановленных ЦИК России, была впоследствии отменена судом.

СПБИК, удовлетворив жалобу одного из кандидатов на отказ ТИКа № 12 в регистрации, отметила, что при проверке подписей избирателей комиссией не были учтены все требования закона, в результате часть подписей была признана недействительными необоснованно²⁰.

¹⁶ Подпункт «з» пункта 11, подпункт «е» пункта 12 статьи 41 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

¹⁷ Для регистрации на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга избирательное объединение должно было собрать 0,5% от числа избирателей города (не менее 18 931 подписи), а кандидат в одномандатном округе – 2% от числа избирателей в округе (в некоторых округах – более 5 500 подписей).

¹⁸ Из 108 кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, собравших подписи избирателей в поддержку своего выдвижения, зарегистрировано 12.

¹⁹ Постановления ЦИК России от 17.08.2016 № 39/382-7, от 22.08.2016 № 41/414-7, от 26.08.2016 № 43/438-7.

²⁰ Постановление СПбИК от 16.08.2016 № 170-11.

Представляется, что организаторы выборов не имеют единых критериев признания подписи избирателей доброкачественной (достоверной и действительной) или, напротив, недоброкачественной. При таких обстоятельствах итоги проверки подписей неизбежно приобретают субъективный характер.

Отказы в согласовании агитационных публичных мероприятий

В период избирательной кампании значительная часть публичных мероприятий, уведомления о проведении которых были направлены организаторами в уполномоченные исполнительные органы государственной власти, не были согласованы в заявленные в уведомлении время и/или место²¹.

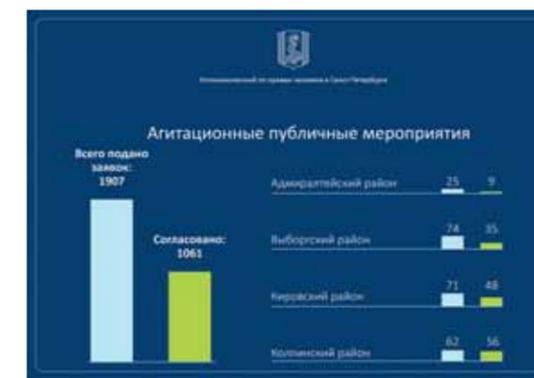
При этом, как правило, органами исполнительной власти Санкт-Петербурга не учитывались различия между агитационными публичными мероприятиями и такой формой агитационной деятельности, как распространение печатной продукции и других агитационных материалов.

Представляется, что распространение агитационных печатных материалов кандидата и/или избирательного объединения в общественных местах (например, у станций метрополитена) без предварительного согласования не может рассматриваться как нарушение порядка проведения пикетирования. Пикетирование в силу Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» всегда связано с целью его проведения (пикетируемым объектом), в то время как раздача агитационных листовок является разрешенной законом формой агитационной деятельности, а не разновидностью публичного мероприятия²².

Таким образом, публичное распространение агитационных материалов, как и не нарушающие общественный порядок встречи кандидатов с избирателями, не требует от организаторов согласования их проведения с уполномоченными государственными органами.

Нарушение порядка голосования и подведения итогов выборов

В день голосования в аппарате Уполномоченного работала «горячая линия», позволившая выявить целый ряд нарушений. Также о нарушениях в день голосования сообщали журналисты, наблюдатели, члены избирательных комиссий, кандидаты, представители ОО «Наблюдатели Петербурга».

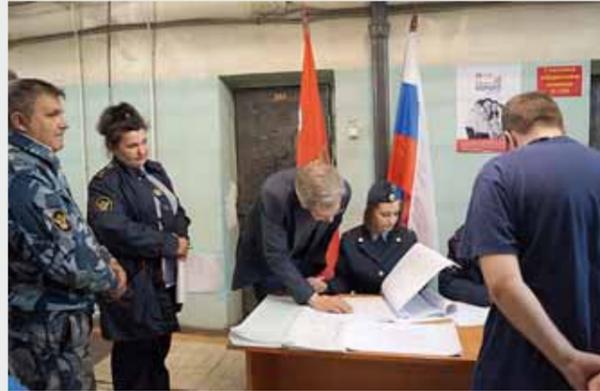


Слайд из презентации о деятельности Уполномоченного по контролю за соблюдением избирательных прав граждан, представленной на научно-практической конференции ЦИК РФ «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития». 24.11.2016.

²¹ Раздел «Право на свободу собраний».

²² Подпункт «в» пункта 3 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Наблюдение за соблюдением избирательных прав граждан в единый день голосования. 18.09.2016.



Временный избирательный участок в ФКУ СИЗО № 1.



Временный избирательный участок в ФКУ СИЗО № 5.



УИК № 1348. Апробация пилотного проекта «Говорящий участок».



УИК № 1646. Проверка дополнительных списков для голосования.

С целью контроля за соблюдением избирательных прав граждан Уполномоченный вместе с членами СПБИК посетил ряд избирательных участков, в том числе УИК № 1348, оборудованный для слепых и слабовидящих, УИК № 2102 для граждан России, не имеющих регистрации по месту жительства, временные избирательные участки в СИЗО № 1 и 5, в Городской наркологической больнице.

Уполномоченный отметил серьезную подготовительную работу по организации голосования в петербургских СИЗО, где администрация не только своевременно подготовила списки избирателей по каждому виду выборов, обеспечила возможность присутствия наблюдателей на избирательном участке, но и заблаговременно побеспокоилась о запросе открепительных удостоверений для лиц, изъявивших желание голосовать на выборах.

На избирательном участке УИК № 1348 (пилотный проект «Говорящий участок») Уполномоченный принял участие в тестировании аппаратуры, позволяющей слабовидящим избирателям без посторонней помощи реализовать свое избирательное право и принять участие в голосовании.

В то же время многочисленные нарушения были выявлены на «временном» избирательном участке № 184 в Городской наркологической больнице. Уполномоченным было пресечено незаконное голосование сотрудницы данного учреждения, которой члены избирательной комиссии выдали бюллетени для голосования, несмотря на то что она в этот день не была занята на работе и не получила открепительного удостоверения по месту регистрации. Выявлен ряд нарушений по заполнению списков избирателей. Так, в избирательной комиссии отсутствовали заявления пациентов, выразивших желание проголосовать. При этом на избирательном участке было выдано 459 бюллетеней по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и 476 – по выборам в Государственную Думу Российской Федерации²³. Из бюллетеня по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга не было вычеркнуто избирательное объединение «Коммунисты России», снятое с выборов за два дня до голосования. У всех членов комиссии, кроме председателя, отсутствовали бейджи с указанием их статуса, имени и фамилии.

Факты выдачи по открепительным удостоверениям бюллетеней для голосования избирателям, не зарегистрированным на территории соответствующих избирательных округов, отмечены также на избирательных участках № 973, 2212.

На избирательном участке № 616 журналистом К. была вскрыта так называемая «карусель» – голосование граждан, не зарегистрированных на данном участке, но получивших избирательные бюллетени из рук постороннего лица, находившегося за столом участковой комиссии. Сообщения о «каруселях» поступали также из Василеостровского, Красносельского и Пушкинского районов.

На некоторых избирательных участках (№ 110, 118, 132, 145, 439, 440, 552, 558, 560, 566, 584, 585, 767, 790, 795, 796, 1476, 1831) не работала копировальная техника, что могло повлечь за собой нарушения прав граждан на получение надлежаще оформленных копий протоколов об итогах голосования.

На избирательных участках № 56, 133, 166, 498, 1328, 1476 наблюдателям, членам комиссий с правом совещательного голоса было отказано в выдаче копий протоколов, в том числе по причине отсутствия копировальной техники.

В целом ряде случаев места для наблюдателей были расположены вне зоны видимости, то есть наблюдатели не имели практической возможности контролировать процесс выборов (УИК № 168, 1614, 2146 и др.). В УИК № 2200 наблюдателям запретили удостоверяться в соответствии паспортных данных избирателей, голосующих по открепительным удостоверениям, несмотря на соответствующее разъяснение Санкт-Петербургской избирательной



Временный избирательный участок в СПб ГБУЗ «Городская наркологическая больница». 18.09.2016.

²³ В соответствии с пунктом 17 статьи 17 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», списки избирателей на участках, образованных в местах временного пребывания избирателей, составляются на основе заявлений граждан, поданных не позднее чем за три дня до дня голосования. При этом количество выданных на участок бюллетеней для голосования не может более чем на 0,5% превышать количество избирателей (пункт 13 статьи 63 того же закона).

комиссии. На избирательном участке УИК № 809 председателем УИК была предпринята попытка единоличным решением удалить из помещения члена комиссии с правом решающего голоса, высказавшего сомнение в законности действий комиссии.

Отмечен случай недопуска наблюдателей в помещение больницы, где проводилось выездное голосование²⁴.

На избирательных участках № 1268 (СПб ГБУСО «Психоневрологический интернат № 1») и 1692 (СПб ГБУЗ «Психоневрологический диспансер № 3») сотрудники провожали избирателей непосредственно в кабинку для голосования²⁵. При этом на участках, где голосовали указанные категории избирателей, под сомнительным предлогом невозможности разглашения сведений, составляющих врачебную тайну, не осуществлялось видеонаблюдение. Это практически исключило возможность объективного рассмотрения жалоб на незаконность такого порядка волеизъявления, оставляющего серьезные сомнения в наличии действительной воли данных избирателей. Представляется, что применительно к проведению выборов ссылки на врачебную тайну неправомерны, поскольку процедура голосования не подразумевает разглашения персональных сведений медицинского характера, а запрет контроля за голосованием может привести к нарушениям избирательных прав граждан.

Серьезные нарекания вызвала организация голосования военнослужащих на некоторых избирательных участках. В ряде случаев имела место непрозрачность формирования списков избирателей²⁶, тем самым не была исключена возможность неоднократного голосования военнослужащих²⁷.

Согласно законодательству Санкт-Петербурга проживающие в общежитиях студенты вузов не имели права голосовать на выборах депутатов Законодательного Собрания города в отличие от проживающих в общежитиях курсантов военных учебных учреждений²⁸. Представляется, что такое неравенство отношения законодателя к реализации прав студентов гражданских вузов и курсантов военных училищ должно быть устранено.



УИК № 2237. Погашение неиспользованных избирательных бюллетеней. 18.09.2016.

Многие участники избирательного процесса отмечали, что подсчет голосов избирателей проводился в течение неоправданно долгого времени – до 7–8 часов утра 19 сентября 2016 года (а в некоторых случаях и дольше). Такую продолжительность процесса подведения итогов голосования невозможно объяснить исключительно тем, что подсчет голосов проводился по четырем (на ряде избирательных участков – пяти) видам избирательных бюллетеней. Представители ОО «Наблюдатели Петербурга» сообщили о значительном количестве нарушений

предусмотренного законом порядка установления итогов голосования²⁹, что в дальнейшем было подтверждено проверкой ЦИК России³⁰. Использование КОИБов может существенно упростить и ускорить процесс подсчета голосов, однако в день выборов КОИБами было оборудовано только 134 избирательных участка³¹.

По информации ОО «Наблюдатели Петербурга», анализ 1 552 копий протоколов об итогах голосования, полученных на 619 избирательных участках, показал, что в 17% случаев данные, указанные в протоколах, не соответствовали данным, введенным в систему ГАС «Выборы». В основном, по мнению представителей организации, исправления можно было объяснить необходимостью свести контрольные соотношения, скрыть наличие утраченных бюллетеней, изменить количество избирателей на избирательном участке и/или бюллетеней, полученных УИК. Но в 7% проанализированных случаев измененные данные касались числа голосов, поданных за кандидатов (избирательные объединения).

Наблюдатели сообщали, что на некоторых избирательных участках полученные при подсчете голосов результаты при внесении в итоговые протоколы изменялись в пользу одного из списков кандидатов. Эти сообщения косвенно подтверждаются официальными результатами голосования на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, например, по единому избирательному округу на избирательных участках № 534–537³². Так, на участке № 534, согласно официальным данным, 98,01% избирателей предпочли одну партию, лишь 0,18% – вторую, остальные же шесть партий не получили ни одного голоса. Однако на соседнем избирательном участке № 533³³ максимальный полученный результат равен 40,99%, а за оставшиеся семь партий проголосовали от 1,03 до 13,9% избирателей.

С сожалением приходится констатировать, что, несмотря на все предпринятые усилия, доверие людей к институту выборов в 2016 году вернуть не удалось. Такой вывод Уполномоченный делает, опираясь как на низкие показатели явки граждан на избирательные участки, так и на последующие отклики избирателей, наблюдателей, правозащитников, журналистов.

Среди причин сохраняющегося недоверия к институту выборов – и отсутствие реальной политической конкуренции в СМИ (прежде всего на центральных каналах телевидения и не только в период выборов), и нестабильность избирательной системы, и использование «административного ресурса» для целенаправленного воздействия на волеизъявление избирателей, создания преимущества кандидатам, близким к действующим органам власти. Отказ от использования «административного ресурса», допуск всех участников политического процесса на центральные каналы теле- и радиовещания, проведение реальных дебатов между кандидатами и представителями избирательных объединений в такое время, когда телезрители могут их видеть, являются важнейшими условиями возврата доверия общества к выборам.

Следует признать также, что проведение выборов в единый день голосования в середине сентября (а избирательной кампании – в период отпусков) не способствует стремлению граждан участвовать в них.

²⁴ УИК № 2234 Центральный район.

²⁵ <https://www.zaks.ru/new/archive/view/159161>

²⁶ В большинстве случаев списки избирателей-военнослужащих наблюдателям и членам участковых комиссий с правом совещательного голоса не предъявлялись со ссылкой на военную тайну. На избирательный участок № 548 председатель ТИК № 17 привез списки военнослужащих (приблизительно на 300 человек) уже в день голосования.

²⁷ В некоторых случаях, когда наблюдателям удавалось ознакомиться с паспортами голосующих военнослужащих, было выяснено, что военнослужащие зарегистрированы по месту жительства на территориях других избирательных участков.

²⁸ Статья 4, пункт 4 статьи 13 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

²⁹ На 19% избирательных участков, на которых присутствовали представители организации.

³⁰ Постановление ЦИК России от 16.11.2016 № 65/622-7.

³¹ Всего в Санкт-Петербурге было образовано 1 904 избирательных участка по выборам депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 2 007 избирательных участков по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

³² http://www.st-petersburg.vybory.izbirkom.ru/region/region/st-petersburg?action=show&tvd=2782000678457&vrn=2782000678445®ion=78&global=&sub_region=78&prver=0&pronetvd=0&vibid=2782000678789&type=379

³³ Избирательные участки № 533 и 534 расположены в пределах одного микрорайона внутригородского муниципального образования Пискаревка.



Сбор подписей против присвоения безымянному мосту в створе проспекта Героев имени Ахмата Кадырова. Марсово поле. 06.06.2016.

Доверие людей к Конституции, к возможности практической реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства разрушается и неисполнением под надуманными предлогами требований избирательного законодательства органами власти. Так, заявка инициативной группы на проведение референдума по вопросам, связанным с присвоением наименований объектам городской инфраструктуры, поступившая в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 7 сентября 2016 года, по состоянию на 10 февраля 2017 года не рассмотрена, в то время как срок, в течение которого городской парламент может назначить референдум либо отказать в его проведении, не может превышать 20 дней³⁴.

Важная роль в защите избирательных прав граждан принадлежит полиции. Однако, обладая исключительными полномочиями по контролю за целым рядом важнейших избирательных процедур, сотрудники полиции на практике зачастую самоустраиваются от применения таких полномочий, оставляя эти функции на усмотрение ТИКов и вышестоящих избирательных комиссий. Так, несмотря на очевидность в ряде случаев совершения правонарушений, предусмотренных статьями 5.6³⁵, 5.22³⁶ КоАП РФ, органы полиции уклонились от возбуждения административных дел в отношении нарушивших закон членов избирательных комиссий³⁷.

Очевидно, что для решения задачи восстановления общественного доверия к выборам нужны и политическая воля, и консолидация усилий различных государственных органов, их последовательная работа по совершенствованию избирательной системы.

Некоторые направления такой работы могут быть реализованы на уровне субъектов федерации. Для решения этой задачи по инициативе Уполномоченного при поддержке СПБИК создана межведомственная рабочая группа по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения, с участием представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Первое заседание межведомственной рабочей группы состоялось в декабре 2016 года и было посвящено обсуждению проблем, связанных с информированием избирателей о подготовке и проведении избирательных кампаний, в том числе проблеме доступа к информации о деятельности избирательных комиссий муниципальных образований Санкт-Петербурга (ИКМО).

³⁴ Пункт 5 статьи 22 Закона Санкт-Петербурга от 19.03.2004 № 136-21 «О референдуме Санкт-Петербурга».

³⁵ Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации.

³⁶ Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме.

³⁷ В частности, в отношении членов УИК № 2212. Дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.6 КОАП РФ, в отношении председателя УИК № 2119 возбуждено 3 февраля 2017 года после вмешательства Уполномоченного (письмо ГУ МВД от 03.02.2017 № 3/177800007840).



Первое заседание межведомственной рабочей группы по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения. 22.12.2016.

Мониторинг, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного³⁸, показал, что менее трети ИКМО имеют сайты в сети Интернет или хотя бы страницы на сайтах соответствующих муниципалитетов. Отсутствие доступа к информации ИКМО породило множество нарушений на муниципальных выборах 2014 года³⁹.

Отдельной проблемой является недоступность информации о формировании ИКМО, поскольку публикации о начале этой процедуры в силу целого комплекса причин оказываются недоступны для граждан и их объединений. Между тем ИКМО ответственны за организацию и проведение муниципальных выборов и местных референдумов. Непрозрачность формирования и деятельности ИКМО усугубляет недоверие к выборам, создает предпосылки для нарушения прав граждан на участие в управлении делами государства и местное самоуправление.

Предложенные межведомственной рабочей группой подходы к преодолению проблемы информационной закрытости ИКМО уже частично реализованы СПБИК в Постановлении от 07.02.2017 «О внесении изменения в постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 17 мая 2016 года № 145-2 “О Рабочей группе по взаимодействию с избирательными комиссиями внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге”» и в проекте Закона Санкт-Петербурга «О внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга”».

³⁸ Данные мониторинга приведены по состоянию на 12 декабря 2016 года.

³⁹ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 49–62.



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

Рекомендации

Санкт-Петербургской избирательной комиссии:

- усилить контроль за эффективностью обучения организаторов выборов;
- при организации видеонаблюдения в период проведения выборов обеспечить на избирательных участках не только видео-, но и аудиозапись.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга:

- рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными инициативами о переносе единого дня голосования со второго воскресенья сентября на иную дату с учетом традиционных сезонных занятий жителей Российской Федерации и о замене сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов и избирательных объединений избирательным залогом;
- обеспечить реализацию права граждан на участие в референдуме в части своевременного рассмотрения ходатайств инициативных групп.

Органам исполнительной власти Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургской избирательной комиссии организовать работу по модернизации процесса определения результатов выборов и техническому оснащению избирательных участков.

Комитету по вопросам законности, правопорядка и безопасности, администрациям районов Санкт-Петербурга в периоды проведения избирательных кампаний обеспечить разграничение агитационных публичных мероприятий, требующих согласования, и такой формы агитационной деятельности, как распространение печатной продукции и других агитационных материалов.

Правоохранительным органам обеспечить неотвратимость наступления ответственности за правонарушения, предусмотренные статьями 5.1, 5.3–5.25, 5.45–5.50, 5.52, 5.56, 5.58, 5.64–5.69 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области обеспечить более активное участие полиции при исполнении возложенных на нее обязанностей по контролю за избирательным процессом и защите избирательных прав граждан.



Рабочее совещание с членами СПБИК и ОО «Наблюдатели Петербурга». 14.04.2016.



Подготовка к голосованию в ТИКе № 14. 26.08.2016.



УИК № 1348. Информационные материалы для незрячих избирателей. 18.09.2016. Справа на фото: член СПБИК Нина Шубина.



УИК № 2236. Подведение итогов голосования. 18.09.2016.



Выступление на научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития», организованной ЦИК РФ. Москва. 24.11.2016.



Ул. Большая Пушкарская, д. 1/8 (на тротуаре).

1.4. Право на свободу собраний

Всеобщая декларация прав человека

Преамбула

Необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения.

Конституция Российской Федерации

Статья 31

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Право на свободу собраний является фундаментальным правом человека, которое гарантировано Конституцией России, общепризнанными принципами и нормами международного права и не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

В 2016 году для обеспечения гарантий права граждан на свободу проведения мирных собраний, соблюдения прав и свобод граждан в ходе публичных мероприятий и восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный взаимодействовал с ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, органами прокуратуры, Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга (КВЗПБ). При осуществлении наблюдения за реализацией прав граждан на свободу собраний в ходе проведения публичных мероприятий Уполномоченный и его представители также взаимодействовали с представителями общественных объединений.

В 2016 году были выявлены следующие проблемы в реализации права на свободу собраний:

– уполномоченные органы исполнительной власти без веских доводов систематически отка-

По данным ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2016 году в Санкт-Петербурге было проведено

19 781 публичное мероприятие, что в шесть раз больше, чем в 2015 году (в 2015 – 2 740, в 2014 – 3 073), из них:

1 977 одиночных пикета,
17 432 пикета,
304 митинга,
26 шествий.

В ходе проведения в 2016 году публичных мероприятий было задержано 98 человек (в 2015 – 24 человека, в 2014 – 193 человека), в отношении 92 были составлены протоколы об административных правонарушениях. Судом принято решение о назначении наказания в виде административного штрафа в отношении 18 человек*.

За обеспечением прав и свобод граждан в ходе 19 публичных мероприятий наблюдал Уполномоченный и его представители**.

* Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 19.01.2017 № 114/1-194.

** http://ombudsmanspb.ru/svoboda_mitingov_i_demonstratsij

Поступившие в КВЗПБ уведомления о проведении публичных мероприятий



зывали в согласовании публичных мероприятий в заявленном месте и (или) в заявленное время и предлагали такие варианты проведения мероприятия, которые не позволяют достичь его цели; — вследствие многочисленных отказов уполномоченных органов исполнительной власти в согласовании публичных мероприятий массовые акции проводились в формах, не предусмотренных действующим законодательством; — не соответствует общественным потребностям территориальное расположение специально отведенных мест (кроме специально отведенного места на Марсовом поле).

Согласование публичных мероприятий

В 2016 году КВЗПБ было рассмотрено 332 уведомления о проведении публичных мероприятий (в 2015 – 363, в 2014 – 394), из них в 144 случаях (43%) мероприятия не были согласованы в заявленном месте и (или) в заявленное время (в 2015 – 177, в 2014 – 207)¹.

Администрациями районов Санкт-Петербурга в 2016 году было рассмотрено 3 473 уведомления о проведении публичных мероприятий, из них не были согласованы в заявленном месте и (или) в заявленное время 723 уведомления (21%).

В некоторых случаях организаторы уведомляли о проведении двух и более публичных мероприятий, как правило, с целью проведения предвыборных агитационных публичных мероприятий.

О различии в понимании правоприменителями норм действующего законодательства, регулирующего вопросы свободы собраний, свидетельствуют данные об их применении администрациями районов Санкт-Петербурга. Так, в 2016 году в администрацию Невского района поступило 194 уведомления о проведении публичных мероприятий, из которых были согласованы в заявленном месте и (или) в заявленное время только два². В администрацию Кронштадтского района поступило 80 уведомлений о проведении публичных мероприятий, все 80 уведомлений были согласованы в заявленном месте и в заявленное время³. В администрацию Калининского района было подано 647 уведомлений о проведении публичных мероприятий, в 623 (96%) случаях мероприятия были согласованы⁴.

В большинстве случаев отказы в согласовании публичных мероприятий в указанных в уведомлениях местах были обоснованными и соответствовали действующему законодательству, однако нередко отказы производились под надуманными предлогами.

Так, 29 октября 2016 года традиционный «Марш против ненависти» второй год подряд состоялся в формате «прогулки» и «схода» по причине несогласования уполномоченными органами. Заявителями был получен отказ КВЗПБ в согласовании предложенного маршрута

¹ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 23.01.2017 № 27-173/17-0-1.

² Письмо администрации Невского района Санкт-Петербурга от 20.01.2017 № 028-279/16-0-1.

³ Письмо администрации Кронштадтского района Санкт-Петербурга от 18.01.2017 № 01-19/64/17-0-1.

⁴ Письмо администрации Калининского района Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 04-01-16/16-0-1.



Колоннада Биржи. 29.10.2016.

на основании того, что «здание Биржи находится в аварийном состоянии, по периметру здания расклеены предупреждающие объявления». При визуальном осмотре здания Биржи было установлено, что обтянута сигнальной лентой только колоннада здания, предупреждающие объявления расклеены только на водосточных трубах у колоннады, строительные, ремонтные работы здания Биржи не проводятся, по примыкающей к колоннаде здания Биржи территории гранитного стилобата свободно гуляют люди. Таким образом, не только на прилегающей к зданию Биржи, но и на прилегающей к колоннаде Биржи территории факторы, представляющие опасность для жизни людей, и объявления, предупреждающие об опасности, отсутствовали. Следовательно, отсутствовали указанные основания для отказа в проведении шествия по заявленному маршруту.

В некоторых случаях отказы в проведении публичных мероприятий обосновывались уполномоченными органами исполнительной власти тем, что в том же месте и в то же время ранее было согласовано другое массовое мероприятие (в том числе культурно-массовое или спортивное).

Так, КВЗПБ отказал организаторам шествия и митинга 27 февраля 2016 года в Санкт-Петербурге с целью «Выражения памяти и скорби в связи с годовщиной со дня убийства политика и государственного деятеля России Бориса Немцова» по причине проведения на территории, прилегающей к станции метро «Горьковская», массового мероприятия «Спортивный праздник для молодежи допризывного возраста, посвященного Дню защитника Отечества». Осмотр территории, прилегающей к станции метрополитена «Горьковская», не выявил признаков проведения спортивно-массовых мероприятий, а в Перечне⁵ информация о проведении в Санкт-Петербурге 27 февраля 2016 года каких-либо спортивных мероприятий

⁵ Перечень поступивших уведомлений в администрации районов Санкт-Петербурга и в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга о проведении публичных мероприятий за период с 27 февраля 2016 года по 6 марта 2016 года от 26.02.2016 № 15-12/16-6.



Массовые публичные мероприятия, посвященные годовщине со дня убийства Бориса Немцова. 27.02.2016.



Сверху: Сбор участников несогласованного шествия у станции метро «Горьковская».

Слева: Согласованный митинг на Марсовом поле.

отсутствовала. Таким образом, довод, приведенный КВЗПБ для отказа в проведении шествия по указанному в уведомлении маршруту, не нашел подтверждения.

Одним из наиболее распространенных нарушений права граждан на свободу собраний является предложение для проведения публичных мероприятий территорий, по сути непригодных для достижения заявленных целей⁶. Так, организаторам «Марша против ненависти» было предложено провести его на территории поселка Новоселки⁷. В этот же поселок либо

⁶ Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14.02.2013 № 4-П, при согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели, включая свободное выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований и их доведение до соответствующих адресатов.

⁷ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 17.10.2016 № 19.7-5998/16.



в Полюстровский парк было предложено отправиться организаторам первомайского шествия по Невскому проспекту – представителям партии «Яблоко», движения «Демократический Петербург», партии «Партия народной свободы»⁸. При этом КВЗПБ обосновал отказ тем, что по указанному в уведомлении маршруту уже проводятся публичные мероприятия и заявленное шествие будет мешать проведению ранее согласованного мероприятия. От предложения КВЗПБ организаторы отказались по причине невозможности достижения целей заявленного публичного мероприятия в столь удаленных и малолюдных местах. При этом уполномоченным органом было согласовано проведение 1 мая 2016 года по Лиговскому и Невскому проспектам 15 шествий, которые завершились до 13.00.

Такая позиция правоприменителей вынуждает граждан проводить публичные мероприятия без согласования с уполномоченными органами исполнительной власти. На эту проблему обратил внимание первый заместитель министра внутренних дел Российской Федерации А.В. Горовой, в ходе состоявшегося 1 марта 2016 года в Москве семинара-совещания с региональными уполномоченными по вопросам соблюдения избирательных прав



Первомайское шествие. Лиговский пр. 01.05.2016.

⁸ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 24.04.2016 № 19.7-2660/16, письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 25.04.2016 № 19.7-2578/16-2.



«Марш против ненависти». Биржевая площадь. 29.10.2016.

отметивший, что «большое количество отказов властей в согласовании проведения митингов и шествий ведет к тому, что массовые мероприятия проводятся несанкционированно, что ставит под вопрос их безопасность»⁹.

Согласно данным, предоставленным ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2016 году в Санкт-Петербурге было проведено 2 044 публичных мероприятия, несогласованных в установленном законом порядке¹⁰. При этом органы правопорядка (к которым относятся и полиция) зачастую проявляют в своей деятельности большее понимание положений Конституции Российской Федерации, гарантирующих право на

свободу собраний, чем органы, осуществляющие административное управление. К примеру, вышеупомянутые «Марш против ненависти» и шествие, посвященное памяти Б.Е. Немцова, были проведены несогласованно, но вследствие эффективного взаимодействия организаторов и сотрудников полиции прошли без нарушений общественного порядка¹¹.

Отказы в согласовании публичных мероприятий, обусловленные надуманными предложениями и повторяющиеся в последнее время раз за разом, создают препятствия в реализации конституционных прав граждан и подрывают доверие людей с активной гражданской позицией к закону и к государству.

Сложившаяся практика убедительно показывает необходимость внесения в законодательство о митингах изменений, исключающих произвольное применение фактически запретительных норм. Это подтверждается, в частности, недавним решением Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), выявившего случаи нарушения права на свободу собраний в Санкт-Петербурге в 2010 и 2011 годах¹². Так, ЕСПЧ постановил, что, наложив серьезные ограничения на запланированные публичные мероприятия (например, отказав в согласовании места и (или) времени проведения), власти нарушили право заявителей на свободу мирных собраний, поскольку свобода собраний включает в себя право на выбор времени, места и формы проведения мероприятия, и ограничение этого права составляет вмешательство в права, гарантированные статьей 11 Европейской конвенции по правам человека.

Использование специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий

В соответствии с требованиями федерального законодательства¹³ постановлением Правительства Санкт-Петербурга установлено пять специально отведенных мест для коллектив-

ного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения (специально отведенные места)¹⁴. Одно специально отведенное место расположено в центральной части Санкт-Петербурга (на Марсовом поле), а четыре – в отдалении от адресатов публичных мероприятий – мест пребывания значительного числа граждан, органов государственной власти и государственных учреждений и на значительном расстоянии от станций метрополитена.

Всего в 2016 году в уполномоченные органы исполнительной власти поступило 50 заявок (информационных сообщений) о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах. Из них 41 информационное сообщение было направлено о мероприятиях на Марсовом поле¹⁵, шесть – в Южно-Приморском парке (Красносельский район), два – в Удельном парке (Приморский район), одно – в саду им. 30-летия Октября (Невский район)¹⁶. О проведении публичных мероприятий в специально отведенном месте в Полюстровском парке (Красногвардейский район) не поступило ни одного информационного сообщения¹⁷.

Малое число заявок о намерении использовать четыре специально отведенных места свидетельствует об их не востребованности и о несоблюдении органами государственной власти требований Федерального закона¹⁸, обязывающего при определении специально отведенных мест и порядка их использования обеспечить возможность достижения целей публичных мероприятий.

Представляется, что для реализации требований к организации специально отведенных мест, установленных федеральным законодательством и определенных Конституционным Судом РФ¹⁹, Правительству Санкт-Петербурга следует вместо не востребуемых гражданами специально отведенных мест или в дополнение к ним установить места на территориях, расположенных в центральных районах города либо вблизи станций метрополитена, востребуемые организаторами и участниками публичных мероприятий. Так, специально отведенное место может быть установлено, например, на площади Ленина, поскольку в 2016 году уполномоченными органами исполнительной власти на этом месте неоднократно согласовывались публичные мероприятия.

Поскольку использование специально отведенного места не требует согласования с уполномоченным органом государственной власти, препятствовать проведению публичного



Митинг против введения системы «Платон». Южно-Приморский парк. 06.02.2016.

⁹ <http://tass.ru/politika/2707418>

¹⁰ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 19.01.2017 № 114/1-194.

¹¹ http://ombudsmanspb.ru/otchet_o_nabljudenii_za_progulkoj_i_narodnom_shodo, http://ombudsmanspb.ru/peterburgskij_ombudsman_ne_uvidel_segodnja_sportiv

¹² Решение Европейского Суда по правам человека от 07.02.2017 по делу «Лашманкин и другие против России» (жалоба № 57818/09).

¹³ Часть 1.1 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

¹⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.12.2012 № 1363 «О специально отведенных местах для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Санкт-Петербурга».

¹⁵ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 23.01.2017 № 27-173/17-0-1.

¹⁶ Письмо администрации Красносельского района от 26.01.2017 № 07-45-460/16-0-1; письмо администрации Приморского района от 30.01.2017 № Вх-11-686/16-0-1; письмо администрации Невского района от 20/01/2017 № 028-279/16-0-1.

¹⁷ Письмо администрации Красногвардейского района от 17.01.2017 № 06-3116.

¹⁸ Часть 1.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П.



Задержание участников пикета о «систематических нарушениях права представителей ЛГБТ-сообщества на свободу собраний».



Спортивное мероприятие в специально отведенном месте, ставшее причиной задержания участников пикета.

мероприятия в специально отведенных местах может лишь поданная ранее заявка на проведение другого публичного мероприятия в том же месте и в то же время²⁰. При этом необходимо учитывать, что публичное мероприятие является формой диалога граждан с органами власти и его проведению не должны препятствовать культурно-массовые либо спортивные акции, тем более организуемые органами исполнительной власти города.

В этой связи представляется необоснованным предоставление специально отведенных мест для проведения ярмарок, спортивных праздников, концертов и иных массовых мероприятий, не имеющих целью выражение общественно значимых позиций по вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Согласно пункту 2 Положения о рассмотрении уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге культурно-массовых и спортивных мероприятий вне предназначенных для этого мест в уполномоченные органы уведомление о проведении культурно-массового или спортивного мероприятия подается не ранее 30 и не позднее 15 дней до намечаемой даты его проведения²¹. В то же время, организатор публичного мероприятия может информировать уполномоченный орган о проведении публичного мероприятия в специально отведенном месте не ранее 15 и не позднее четырех дней до дня проведения публичного

мероприятия²². Таким образом, согласовывая проведение в специально отведенных местах культурно-массовых и спортивных мероприятий, уполномоченные органы фактически блокируют возможность использования специально отведенных мест по назначению, для которого они были отведены и, следовательно, препятствуют реализации гражданами права на свободу собраний.

Так, в ответ на информационное сообщение гражданина З. о проведении 12 июня 2016 года в специально отведенном месте на Марсовом поле публичного мероприятия КВЗПБ сообщил заявителю, что в указанное время на всей территории Марсова поля, включая специально отведенное место, состоится спортивное мероприятие; проведение заявленного публичного мероприятия в указанное в информационном сообщении время

приведет к нарушению прав участников спортивного мероприятия²³.

Согласно отчету представителя Уполномоченного о наблюдении за указанным публичным мероприятием, немногочисленные участники спортивного мероприятия первоначально расположились на участке Марсова поля, отдаленном от специально отведенного места, однако через некоторое место переместились на территорию специально отведенного места. Затем сотрудники правоохранительных органов удалили со специально отведенного места двух граждан, проводивших там пикетирование. Через непродолжительное время после этого спортивное мероприятие было прекращено²⁴.

Не утратила актуальности в 2016 году проблема ограничения предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах. Установленное в Законе Санкт-Петербурга²⁵ ограничение предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, до 200 человек представляется необоснованным и затрудняющим реализацию права граждан на свободу собраний в мегаполисе, численность населения которого превышает 5 млн человек. Согласно проведенному осмотру, все специально отведенные места в Санкт-Петербурге позволяют проводить публичные мероприятия с количеством участников, значительно превышающим 200 человек²⁶.

Так, 6 июня 2016 года в 19.00 в специально отведенном месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений на Марсовом поле состоялся митинг, в котором участвовало около 1 000 человек²⁷. Организаторы приняли решение о проведении акции в специально отведенном месте ввиду ее высокой актуальности и необходимости безотлагательного проведения. В ходе акции все ее участники свободно разместились на территории специально отведенного места. Мероприятие прошло без серьезных происшествий и нарушений. Сотрудники полиции не препятствовали проведению мероприятия, несмотря на превышение численности его участников.

Адекватное установление предельной численности заполнения специально отведенных мест играет важное значение не только для лиц, проводящих мероприятие на основании



Митинг против присвоения безымянному мосту в створе проспекта Героев имени Ахмата Кадырова. Марсово поле. 06.06.2016.

²⁰ Часть 1.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

²¹ Приказ Губернатора Санкт-Петербурга от 02.04.1999 № 28-П.

²² Пункт 1 статьи 5.1 Закона Санкт-Петербурга от 08.06.2011 № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».

²³ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 16.05.2016 № 19.7-3199/16.

²⁴ http://ombudsmanspb.ru/ru/12072016_otchet_o_nabljudenii_za_aksiej_v_spetsia

²⁵ Пункт 1.2 статьи 1 закона Санкт-Петербурга от 08.06.2011 № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».

²⁶ Для сравнения: постановлением Правительства Москвы от 28.08.2007 № 757-ПП предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, установлена на уровне 1 500 человек.

²⁷ http://ombudsmanspb.ru/06062016_otchet_o_nabljudenii_mitingom_protiv_pris

предварительного информирования, но и для участников иных акций, проводимых в то же время и в том же месте. Так, 12 июля 2016 года граждане З. и А. были задержаны сотрудниками полиции в ходе проведения ими пикетирования в специально отведенном месте на Марсовом поле, о котором в установленные законом сроки была направлена информация в КВЗПБ²⁸. В отношении задержанных были составлены протоколы о совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 20.2 КоАП РФ, на основании того, что в специально отведенном месте на Марсовом поле проводилось согласованное ранее спортивное мероприятие²⁹.

В дальнейшем Дзержинским районным судом Санкт-Петербурга было вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении З.³⁰ в связи с отсутствием в его действиях состава административного правонарушения. Аналогичное решение было вынесено судом в отношении гражданки А.³¹ Суд пришел к выводу, что привлечение З. и А. к административной ответственности является необоснованным, поскольку, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ), положения Федерального закона № 54-ФЗ³², касающиеся уведомления о проведении публичного мероприятия, не препятствуют проведению в специально отведенных местах без предварительного уведомления публичных мероприятий любой формы (вида), если количество участников таких мероприятий не превышает предельной численности лиц, установленной законом субъекта Российской Федерации, что исключает наступление административной ответственности по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ за проведение соответствующих публичных мероприятий без подачи уведомления в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации³³.

Обращение Уполномоченного к Заместителю начальника ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области – начальнику полиции – с просьбой довести до сведения должностных лиц полиции Санкт-Петербурга, принимающих соответствующие правоприменительные решения, содержание указанного Определения КС РФ и решений суда, вынесенных в отношении З. и А., а также принять необходимые меры недопущения подобных случаев (необоснованных задержаний и привлечения к административной ответственности) впредь, было поддержано, содержание судебных решений было доведено до сведения личного состава органов внутренних дел³⁴.

Согласование агитационных публичных мероприятий

В связи с тем, что 18 сентября 2016 года в Санкт-Петербурге состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7-го созыва и депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 6-го созыва, в период избирательной

кампании кандидаты в депутаты и избирательные объединения имели право проводить агитационные публичные мероприятия.

В силу специфики агитационных публичных мероприятий уполномоченные органы исполнительной власти обязаны обеспечивать реальное равенство зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений при реализации права на проведение публичных мероприятий и создание условий для их свободного проведения в местах, позволяющих осуществлять эффективную предвыборную агитацию³⁵.

Практика согласования заявок на проведение агитационных публичных мероприятий администрациями различных районов Санкт-Петербурга в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7-го созыва, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 6-го созыва существенно различалась. Так, в Красносельском, Кронштадтском и Курортном районе были беспрепятственно проведены практически все заявленные мероприятия. В то же время в Выборгском, Кировском и Фрунзенском районах в заявленном месте и в заявленное время были согласованы 35 из 74, 48 из 71 и 18 из 65 публичных мероприятий соответственно. В Невском районе в указанный период в заявленном месте и в заявленное время не было согласовано ни одно из 113 публичных мероприятий³⁶.

В ряде случаев (Калининский, Невский районы) организаторам предлагалось перенести проведение публичного мероприятия в малолюдные места, не позволявшие реализовать цели мероприятия.

Так, Уполномоченным рассмотрены обращения кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга К. и Н. о необоснованных отказах в согласовании проведения агитационных публичных мероприятий в поддержку избирательного объединения и его кандидатов. В частности, кандидату К. КВЗПБ предложил провести митинг, рассчитанный на участие жителей Центрального района Санкт-Петербурга, в Приморском районе³⁷. Кандидату в депутаты Н. администрацией Калининского района Санкт-Петербурга было отказано в проведении пикетов у станций метро, поскольку в заявленных местах уже были согласованы пикеты других кандидатов (при этом предложенные администрацией альтернативные места для пикетирования находились вдалеке от привычных путей передвижения граждан). Тем самым, вопреки требованиям закона³⁸, не были обеспечены равные условия для проведения предвыборных публичных агитационных мероприятий кандидатам от разных избирательных объединений, не было оказано необходимое содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

²⁸ http://ombudsmanspb.ru/ru/12072016_otchet_o_nabljudenii_za_aktsej_v_spetsia

²⁹ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 07.07.2016 № 19.7-4209/16.

³⁰ Решение Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга от 23.08.2016 по делу № 5-462/2016.

³¹ Решение Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга от 24.08.2016 по делу № 5-461/2016.

³² Часть 1 статьи 7 и часть 1.1 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1428-О.

³⁴ Письмо УМВД России по Центральному району Санкт-Петербурга от 11.02.2017 № 177800019836.

³⁵ Пункт 1 статьи 39, пункт 1 статьи 53 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³⁶ Письма администраций районов Санкт-Петербурга: Выборгского от 17.08.2016 № 01-33-7514/16-0-1, от 17.08.2016 № 01-33-8428/16-0-1; Кировского от 18.08.2016 № 01-38-8519/16-0-1, вх. от 12.09.2016 № 15-296/16-26; Красносельского вх. от 15.08.2016 № 15-296/16-2, от 07.09.2016 № 07-46-66/16-0-1; Кронштадтского от 11.08.2016 № 01-30/490416-0-1, от 09.09.2016 № 01-30/5457/16-0-1; Курортного от 29.08.2016 № 01-23-6549/16-0-1, от 09.09.2016 № 01-23-7376/16-0-1; Невского от 22.08.2016 № 028-191/16-0-1, от 19.09.2016 № 028-209/16-0-1; Фрунзенского от 17.08.2016 № 01-32-6384, от 06.09.2016 № 01-32-7042.

³⁷ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 29.08.2016 № 19.7-5188/16.

³⁸ Статьи 39 и 53 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».



Митинг против присвоения безымянному мосту в створе проспекта Героев имени Ахмата Кадырова. Марсово поле. На фонарном столбе – противник публичного мероприятия. 06.06.2016.



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки ЛГУ им. А.С. Пушкина Ксении Прокопцевой.

Воспрепятствование проведению публичных мероприятий

По данным ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2016 году на территории Санкт-Петербурга по ст. 5.38 КоАП РФ (воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации) было составлено три протокола (в 2015 – 2, в 2014 – 6).

В 2016 году в ходе публичных мероприятий, организованных в соответствии с требованиями действующего законодательства, сотрудники правоохранительных органов, как правило, успешно пресекали воспрепятствование публичным мероприятиям со стороны провокаторов.

Так, 6 июня 2016 года в ходе митинга с заявленной целью «против присвоения безымянному мосту в створе проспекта Героев имени Ахмата Кадырова» противник названной акции, совершавший провокационные действия, после обращения организаторов митинга был задержан сотрудниками полиции³⁹.

В некоторых случаях сотрудники правоохранительных органов одновременно с задержанием лиц, препятствующих проведению публичных мероприятий, задерживали и участников публичных мероприятий.

Например, 21 марта 2016 года в ходе проведения коалицией «Демократический Петербург» на Малой Конюшенной улице нескольких одиночных пикетов противник пикета бросил в пикетирующего гражданина яйцо и попытался его ударить, но был оперативно задержан сотрудниками полиции. Другой противник акции на глазах у сотрудников полиции вырвал плакат из рук одного из пикетчиков и также был задержан. Однако вместе с нападавшими были задержаны и доставлены в отдел полиции участники пикетирования⁴⁰.

Важное значение при обеспечении публичных мероприятий имеет обеспечение прав журналистов, установленных законом⁴¹.

В ходе проведения 11 декабря 2016 года на Невском проспекте между домами 54 и 56 пикета Национально-освободительного движения участник пикетирования, будучи информи-

рованным о наличии у Ф. статуса журналиста, нанес ему несколько ударов с целью противодействия фотографированию пикетирующих граждан⁴².

После обращения Ф. к сотрудникам полиции был задержан не участник пикетирования, наносивший ему удары, а он сам. Основанием для задержания явилось обращение организатора публичного мероприятия с жалобой на фотографирование Ф. участников публичного мероприятия.

Вместе с тем, согласно действующему законодательству, журналист имеет право производить записи с использованием средств фотосъемки за исключением случаев, предусмотренных законом⁴³. В силу статьи 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации согласие гражданина на обнародование и использование его фотографии не требуется в случае, если изображение получено при съемке, которая проводится на публичных мероприятиях.

В ходе проверки по заявлению Ф. о получении им телесных повреждений от неизвестного мужчины сотрудниками полиции установлено и привлечено к административной ответственности по части 4.1 статьи 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» лицо, виновное в совершении правонарушения⁴⁴.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга:

- принять меры для создания в сети Интернет сайта, на котором разместить единый перечень поданных уведомлений о проведении публичных, культурно-массовых и спортивных мероприятий (независимо от того, какой орган уполномочен рассматривать уведомление), обновляемый в режиме реального времени;
- предусмотреть возможность осуществлять направление информации о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах посредством сети Интернет;
- дополнительно определить специально отведенные места для проведения публичных мероприятий с учетом их востребованности;
- изменить срок подачи и рассмотрения уведомлений о проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий с целью обеспечения реализации прав граждан на свободу собраний.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга увеличить установленную предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах.

Органам исполнительной власти Санкт-Петербурга, уполномоченным рассматривать уведомления о проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий вне предназначенного для этого мест, не согласовывать проведение культурно-массовых и спортивно-массовых мероприятий на территории специально отведенных мест.

Органам исполнительной власти Санкт-Петербурга, уполномоченным рассматривать уведомления о проведении публичных мероприятий, обеспечить равные возможности кандидатам в депутаты и избирательным объединениям при реализации права на проведение агитационных публичных мероприятий для агитации в многолюдных местах.

³⁹ http://ombudsmanspb.ru/06062016_otchet_o_nabljudenii_mitingom_protiv_pris

⁴⁰ <https://www.zaks.ru/new/archive/view/151335>

⁴¹ Статья 47 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

⁴² <http://www.fontanka.ru/2016/12/11/042/>

⁴³ Статья 47 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

⁴⁴ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 27.12.2016 № 114/1-4363.



Наб. Реки Фонтанки, д. 20. Творческий квартал «Голицын Лофт».

1.5. Право на объединение

Всеобщая декларация прав человека

Статья 20, часть 1

Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

Конституция Российской Федерации

Статья 30, часть 1

Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Некоммерческие организации (НКО) как форма реализации конституционного права граждан на объединение являются основой гражданского общества и своей деятельностью вносят весомый вклад в решение социально значимых задач, в частности по оказанию населению услуг, которые государство не всегда способно предоставить в силу различных причин.

В Санкт-Петербурге по состоянию на 31 декабря 2016 года зарегистрировано 12 195 НКО¹. Петербургские НКО способствуют решению самых разных общественно значимых задач.

Так, Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Перспективы» (БОО «Перспективы») осуществляет деятельность в сфере защиты прав людей с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в психоневрологических интернатах². В этой сфере также работают Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Шаг навстречу», благотворительная общественная организация Санкт-Петербурга «Апельсин» и др.

Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация «Ночлежка» (РБОО «Ночлежка») оказывает помощь бездомным (предоставляет им приют, способствует получению ими документов, поиску работы и жилья)³.



Торжественный вечер, посвященный двадцатилетию БОО «Перспективы». 23.09.2016.



«Культурная прачечная» – бесплатный сервис стирки и сушки одежды для бездомных (ул. Боровая, д. 116).

Проект РБОО «Ночлежка» и сети прачечных самообслуживания «Прачка.Ком».

¹ <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>

² Раздел «Права проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания».

³ Раздел «Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту».



Церемония подведения итогов конкурса «Права человека – 2016». Государственный музей политической истории России. 09.12.2016.

Уполномоченный и исполнительный директор ЭПЦ «Беллона» Артем Алексеев объявляют имена обладателей специальных призов за лучшее освещение темы «Защита права на благоприятную окружающую среду».



СПб ОО «Мемориал» ежегодно участвует в организации и проведении общегородских мероприятий, приуроченных ко Дню памяти жертв политических репрессий. Траурный митинг на Троицкой площади. 30.10.2016.

Значительный вклад в дело защиты прав призывников вносят Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» («Солдатские матери Санкт-Петербурга»)⁴ и Санкт-Петербургская региональная правозащитная организация «Союз содействия призывникам и военнослужащим».

Экологический правозащитный центр «Беллона» (ЭПЦ «Беллона») занимается выявлением экологических проблем Санкт-Петербурга и поиском путей их решения. С 2014 года в рамках ежегодного конкурса научных и творческих студенческих работ «Права человека», проводимого Уполномоченным, учрежден специальный приз ЭПЦ «Беллона» за работы, посвященные экологическим проблемам Санкт-Петербурга⁵.

Представители общественной организации «Наблюдатели Петербурга» (ОО «Наблюдатели Петербурга») не только принимают активное участие в общественном контроле на выборах, но и вносят существенный вклад в совершенствование избирательного законодательства и правоприменительной практики⁶. В декабре 2016 года основатель ОО «Наблюдатели Петербурга» А.А. Крыленкова и член этой организации Д.В. Наумов были отмечены благодарностью председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфиловой за активное содействие в организации и проведении избирательных кампаний в Российской Федерации⁷.

Санкт-Петербургская общественная организация «Мемориал» в течение многих лет осуществляет деятельность по восстановлению и сохранению памяти жертв политических репрессий, ежегодно участвует в организации в Санкт-Петербурге просветительских и памятных мероприятий.

Свидетельством признания высокого уровня петербургских НКО является и тот факт, что обновленный в декабре 2015 года состав Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге более чем наполовину сформирован из представителей НКО⁸.

В своей правозащитной работе Уполномоченный активно взаимодействует с различными НКО.

В 2016 году в Санкт-Петербурге в сфере обеспечения прав граждан на объединение по-прежнему остаются актуальными проблемы, которые Уполномоченный отмечал в предыдущие годы:

- несовершенство механизмов государственной поддержки НКО;
- практика применения так называемого закона об «иностранцах».

Финансовое обеспечение деятельности НКО

Получение финансовых средств из иностранных источников является одной из причин внесения НКО в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента (Реестр)⁹. Риск оказаться в Реестре (что, как показывает практика, создает существенные трудности для деятельности организаций) вынуждает НКО отказываться от иностранного финансирования и искать финансовые средства исключительно внутри страны. Однако в нынешней экономической ситуации даже для реализации важных и социально значимых проектов НКО зачастую сложно получить поддержку со стороны российских грантодателей.

В Российской Федерации существуют различные программы финансовой поддержки НКО как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Так, в 2016 году общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство» было проведено четыре открытых конкурса по выделению «президентских грантов» НКО, участвующим в развитии институтов гражданского общества и реализующим социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина¹⁰. Петербургские правозащитные НКО стали активнее участвовать в этих конкурсах и в 2016 году подали в общей сложности 51 заявку, из которых только 13 заявок были отобраны для получения государственной поддержки (получены гранты на общую сумму 30 470 940 рублей¹¹). Для сравнения: в 2015 году было подано 44 заявки из Санкт-Петербурга (отобрано 10 заявок на общую сумму 24 469 790 рублей).

Заявки НКО Санкт-Петербурга на участие в открытых конкурсах ООД «Гражданское достоинство»



Страница сайта Театра Морф (theatremorph.ru).

По данным на 03.03.2017, на сайте отсутствует информация о цикле телевизионных программ «Правовидим!».

⁴ Раздел «Права призывников и военнослужащих».

⁵ Раздел «Деятельность по правовому просвещению и информированию».

⁶ Раздел «Право на участие в управлении делами государства».

⁷ Распоряжение ЦИК РФ от 02.12.2016 № 331-р.

⁸ Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 18.12.2015 № 97-пг «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 14.03.1997 № 209-р».

⁹ Пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹⁰ Распоряжение Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина».

¹¹ <https://grants.oprf.ru/competitions/>



«Призывник Онлайн» – мобильное приложение, разработанное РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» (soldiersmothers.ru).

В 2016 году гранты получили главным образом организации, занимающиеся защитой прав потребителей. Однако самый крупный грант в размере 5 млн 200 000 рублей получила автономная некоммерческая организация поддержки и развития деятельности в области кинематографа и театрального искусства «Тетраморф» (Театр Морф) за цикл телевизионных программ «Правовидим!». Несмотря на то что в 2015 году данной организации уже предоставлялось финансирование на подобный проект, получить какую-либо информацию о её деятельности и результатах работы не удалось (на официальном сайте организации¹² размещены лишь постеры с названием спектаклей).

В то же время, например, проект БОО «Перспективы», направленный на юридическую поддержку подопечных и сотрудников некоммерческих организаций, оказывающих помощь людям с инвалидностью, не получил поддержку.

Отрадно, что победителями конкурса в 2016 году вновь были признаны РБОО «Ночлежка»¹³ и «Солдатские матери Санкт-Петербурга»¹⁴, информация о социальной значимой деятельности которых является общедоступной и актуальной.

В Санкт-Петербурге в рамках программы поддержки социально ориентированных НКО¹⁵ Правительство Санкт-Петербурга через соответствующие комитеты предоставляет НКО финансовую, имущественную, информационную, консультационную, организационную поддержку, оказывает содействие в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев этих организаций.

В 2016 году сохранялась ранее отмеченная Уполномоченным проблема, связанная с недостаточным информированием НКО о проведении региональных конкурсов на получение субсидий¹⁶. По данным опроса, проведенного Общероссийским народным фронтом, в конкурсах на получение субсидий участвуют всего 39% организаций от общего числа опрошенных НКО¹⁷. При этом 24% респондентов заявили, что ничего не знают о таких конкурсах, а 20% считают, что получить субсидии крайне сложно.

Согласно распоряжению Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга (Комитет)¹⁸, информационное сообщение о проведении конкурсного отбора на право получения субсидий в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат по реализации социальных заказов и выполнению общественно полезных программ должно размещаться на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга в сети Интернет на странице Комитета. Между тем на странице Комитета в разделе «Субсидии 2013–2016 годов» какая-либо информация о проведении конкурсных отборов в 2016 году отсутствует¹⁹. Информация о конкурсах Комитета

размещалась в разделе «Новости» среди иных публикаций, что снижало степень её доступности для заинтересованных лиц.

Учитывая, что субсидии НКО предоставляются различными органами исполнительной власти Санкт-Петербурга, представляется целесообразным создать специализированный интернет-ресурс для размещения соответствующей информации о конкурсах.

Применение законодательства об «иностранных агентах»

С 2013 года в своих ежегодных докладах Уполномоченным неоднократно поднимались вопросы о систематических нарушениях права граждан на объединение, связанных с внесением изменений в законодательство о деятельности НКО²⁰ и введением понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента».

Основаниями для признания НКО организацией, выполняющей функции иностранного агента, являются получение НКО имущества (в том числе денежных средств) от иностранных источников и её участие в политической деятельности на территории Российской Федерации. При этом как эксперты, так и представители НКО неоднократно подчеркивали необходимость уточнения понятия «политическая деятельность», содержащегося в пункте 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В связи с обсуждением в начале 2016 года соответствующих изменений в данный закон Уполномоченный направил свои предложения в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека²¹. В частности, предлагалось применить к НКО тот же подход, что и в иных федеральных законах, ограничивающих право ряда субъектов (например, судей и государственных гражданских служащих)²² на занятие определенными видами политической деятельности, то есть сформулировать закрытый перечень запретов и ограничений, налагаемых на НКО, получающие иностранное финансирование (такой перечень может включать запрет на финансирование и иные формы материальной поддержки политических партий, действующих в Российской Федерации, запрет на участие в выборах органов государственной власти и местного самоуправления и референдумах, проводимых в Российской Федерации, за исключением участия в контроле за проведением голосования).

Указанные предложения вошли в перечень рекомендаций Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях” в части уточнения понятия политической деятельности»²³. Однако эти рекомендации не были учтены. В итоге новая редакция

¹² <http://www.theatremorph.ru/>

¹³ <https://homeless.ru/>

¹⁴ <https://soldiersmothers.ru/>

¹⁵ Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

¹⁶ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 41.

¹⁷ <http://onf.ru/2016/10/07/monitoring-onf-pokazal-cto-bolee-treti-okazyvayushchih-socslugi-nko-ne-znayut-o/>

¹⁸ Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 20.04.2016 № 109-р «О мерах по реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 08.04.2016 № 254».

¹⁹ <https://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/organizacii-tretego-sektora/subsidii-2013-goda/>

²⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»; Федеральный закон Российской Федерации от 21.02.2014 № 18-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона “О некоммерческих организациях”»; Федеральный закон Российской Федерации от 04.06.2014 № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона “О некоммерческих организациях”»; Федеральный закон Российской Федерации от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»; Федеральный закон Российской Федерации от 02.06.2016 № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона “Об общественных объединениях” и статью 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”» и другие.

²¹ http://ombudsmanspb.ru/20_02_2016_aleksandr_shishlov_vystupil_s_kritikoj_.html

²² Пункт 3 статьи 3 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; пункт 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²³ <http://www.president-sovet.ru/documents/read/436/>



Заседание Правозащитного совета Санкт-Петербурга с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой. Обсуждение правоприменительной практики законодательства об «иностранцах агентах». 25.07.2016.

Федерального закона «О некоммерческих организациях»²⁴, по оценкам экспертов, лишь усложнила положение НКО, расширив понятие «политическая деятельность»²⁵.

В 2016 году в Реестр были внесены Благотворительный фонд социально-правовой помощи «Сфера» и Санкт-Петербургская общественная организация «Общество содействия социальной защите граждан “Петербургская ЭГИДА”»²⁶, в январе 2017 года в Реестр был включен ЭПЦ «Беллона». Всего по состоянию на 28 февраля 2017 года «иностранцами агентами» признаны девять петербургских НКО²⁷.

Представляется, что наилучшим способом решения многих проблем НКО, возникших в связи с применением законодательства об «иностранцах агентах», стала бы его полная отмена, поскольку сам термин «иностранец агент» и возможность привлечения

²⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 02.06.2016 № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона “Об общественных объединениях” и статью 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”».

²⁵ <http://www.president-sovet.ru/presscenter/publications/read/4539/>; <http://www.mk.ru/politics/2016/12/07/glava-spch-mikhail-fedotov-nazval-samye-ostrye-problemy-rossiyskogo-obshhestva.html>

²⁶ Санкт-Петербургская общественная организация «Общество содействия социальной защите граждан “Петербургская ЭГИДА”», учитывая результаты прокурорской проверки, ещё до внесения в Реестр начала процедуру ликвидации.

²⁷ В 2015 году были исключены из Реестра в связи с ликвидацией Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Лига избирательниц» и Автономная некоммерческая организация информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр», Санкт-Петербургская региональная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» – в связи с прекращением выполнения функций иностранного агента.

к уголовной ответственности за «злостное» несоблюдение закона создают препятствия для свободного осуществления права граждан на свободу объединений и свободу выражения мнений. В случае же реального осуществления какими-либо НКО противоправной деятельности к ним и их членам могут быть применены соответствующие положения административного и уголовного законодательства Российской Федерации²⁸. Однако в таком случае решение о правомерности применения к НКО тех или иных мер ответственности будет принимать суд, что гарантирует необходимый уровень правовой защиты как для НКО, так и для государства.

Внесение в Реестр создает серьёзные трудности для осуществления НКО своей деятельности. Несмотря на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.04.2014 № 10-П, указавшего на то, что «любые попытки обнаружить в словосочетании “иностранец агент”, опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований», в настоящее время имеют место проявления стигматизации НКО – «иностранцев агентов».

Так, например, федеральный законодатель при установлении статуса НКО – исполнителя общественно полезных услуг указал, что претендовать на этот статус и получение приоритетной поддержки может НКО, которая «не является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента»²⁹.

В 2016 году в средствах массовой информации продолжали появляться сюжеты и публикации, содержащие недостоверную, заведомо негативную информацию об НКО, впоследствии внесенных в Реестр. Так, в ноябре 2016 года на Пятом канале (ОАО «Телерадиокомпания “Петербург”») вышел репортаж «Экология под конспирацией» о конференции экологических активистов, организованной ЭПЦ «Беллона», в котором журналисты представили мероприятие «секретным», а организатора необоснованно назвали «иностранцем агентом». Требование об опровержении ложных сведений, направленное председателем правления ЭПЦ «Беллона» А.К. Никитиным в адрес ОАО «Телерадиокомпания “Петербург”», осталось без ответа. Однако ранее размещенная на официальном сайте телерадиокомпании запись видеорепортажа была удалена.

По жалобе А.К. Никитина репортаж «Экология под конспирацией» стал предметом рассмотрения Общественной коллегии по жалобам на прессу (Коллегия), которая является независимой структурой гражданского общества, созданной для разрешения информационных споров.

В своем решении Коллегия квалифицировала вышедший в эфир Пятого канала в ноябре 2016 года журналистский материал как «пропагандистский», сочла «ложными и недобросовестными» упоминания о «конспиративности» мероприятия,



Репортаж «Экология под конспирацией» на сайте Пятого канала (5-tv.ru). Скриншот от 01.11.2016.

²⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; статья 282 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

²⁹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг».

«недопустимым, противоречащим нормам журналистской профессии подлог, совершённый авторами “репортажа”» в отношении конференции³⁰.

Коллегия расценила материал «как инструмент игры на поражение объекта внимания телегруппы: с “образом врага” в качестве инструмента, вводимого в сознание граждан через обращение к введённому в российское законодательство понятию “иностраный агент”» и не исключила связи между его выходом в эфир в ноябре 2016 года и включением ЭПЦ «Беллона» в Реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, в январе 2017 года³¹.

В 2016 году при проведении проверок к НКО, выполняющих функции иностранного агента, нередко предъявлялись необоснованные требования.

Так, в декабре 2016 года в адрес Уполномоченного поступило обращение Е.В. Шаховой, председателя включенной в Реестр Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» (ОО «Гражданский контроль»), о том, что Управление Министерства внутренних дел России по Центральному району Санкт-Петербурга в связи с проводимыми мероприятиями по материалу предварительной оперативной проверки на основании пункта 4 части 1 статьи 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» затребовало обширный перечень документов о деятельности организации за 2015–2016 годы.

Следует отметить, что, согласно действующему законодательству, полиция имеет право запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу от общественных объединений необходимую информацию в связи с расследованиями по административным и уголовным делам, а также в связи с проверкой заявлений и сообщений о преступлениях. Однако в полученном ОО «Гражданский контроль» запросе отсутствовало конкретное указание на расследуемое уголовное дело, находящееся в производстве дело об административном правонарушении и другие необходимые обоснования.

В связи с этим Уполномоченный направил запрос в ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с просьбой разъяснить основания для требований полиции. По состоянию на 28 февраля 2017 года ответ не поступил, обращение остается на контроле.

Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи 53/144 от 08.03.1999, предусматривает обязанность государства защищать правозащитников от любого насилия, преследований и запугивания в связи с их правозащитной деятельностью. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Признание роли правозащитников и необходимости их защиты» от 18.11.2015 подчеркивается, что «внутригосударственное право и административные положения и их применение должны не препятствовать деятельности правозащитников, а обеспечивать возможность для нее, в том числе за счет недопущения какой-либо криминализации или стигматизации важной деятельности и законной роли правозащитников».

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о создании единого интернет-портала для размещения информации, касающейся организации и проведения конкурсных процедур на право получения финансовой поддержки социально ориентированных НКО из бюджета Санкт-Петербурга, в том числе о причинах отклонения заявок.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой, предусматривающей меры по обеспечению права НКО предоставлять в электронном виде информацию и документы, затребованные государственными органами в рамках проверок их деятельности.

Сохраняет также актуальность рекомендация № 2 к разделу «Право на объединение», сформулированная в Докладе Уполномоченного за 2015 год.



Концерт «Джаз – музыка свободных людей» в Санкт-Петербургской филармонии джазовой музыки, посвященный Международному дню прав человека. 10.12.2016.

На сцене (слева направо): Давид Голощекин, Александр Шишлов и Владимир Лукин открывают праздничный вечер для представителей правозащитных НКО Санкт-Петербурга.

³⁰ <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/postupivshie-zhaloby/5685-zhaloba-na-reportazh-pyatogo-kanala-ekologiya-pod-konspiratsiej?showall=&start=6>

³¹ Там же.



Шоссе Революции, д. 84. Музей стрит-арта.

1.6. Право на справедливый суд

Конституция Российской Федерации

Статья 46

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.
2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.
3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Статья 48

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.
2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Статья 52

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Справедливый суд нередко называют «ключом к свободе». Право на судебную защиту служит важнейшей охранительной задаче – обеспечивать соблюдение всех остальных конституционных прав человека. Без судебной защиты остальные права будут носить декларативный, иллюзорный характер.

Фактическая нагрузка на судей общей юрисдикции по оконченным в 2016 году делам составила: по уголовным делам – 3,47 дела на судью в месяц; по гражданским делам – 36,06; по административным делам – 5,38; по жалобам – 16,81. В 2015 году эти показатели имели следующее значение: 3,52; 32,95; 6,55 и 16,65 соответственно¹. Однако распределение нагрузки в районных судах происходит неравномерно. К примеру, нагрузка по оконченным гражданским делам в Зеленогорском районном суде Санкт-Петербурга составила 11,13 дел на судью в месяц, а в Приморском районном суде – 58,76 дел.

2016 год

Судами общей юрисдикции Санкт-Петербурга было рассмотрено

13 039
уголовных дел

135 641
гражданских дел

20 256
административных дел*

Уставный суд Санкт-Петербурга вынес в 2016 году два постановления**

* <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=2>

** http://www.spbustavsud.ru/court/search_act?page=1

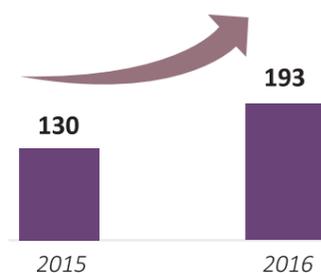
¹ <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

Фактическая нагрузка на судей общей юрисдикции



*дела на судью в месяц

Обращения по вопросам соблюдения права на справедливое судебное разбирательство



- нарушение права на справедливое судопроизводство иностранных граждан и лиц без гражданства в ЦВСИГе³;
- нарушения права граждан с ограниченными возможностями здоровья на доступ к суду;
- значительный размер судебных издержек.

Законодатель, понимая, что неповоротливость судебной системы делает ее неэффективной при большом количестве обращений, стремится обеспечить сокращенные и упрощенные процедуры судебного разбирательства. Однако правоприменитель воспринимает подобные новшества весьма инертно. Так, в июле 2016 года в Уголовный кодекс Российской Федерации была введена норма, предусматривающая возможность освобождения от ответственности лица, впервые совершившего преступление небольшой или средней тяжести, с назначением судебного штрафа, в случае если обвиняемый возместил ущерб или иным образом загладил причиненный преступлением вред. Согласно ответам судов общей юрисдикции Санкт-Петербурга на запросы Уполномоченного² до конца года в Санкт-Петербурге в связи с уплатой судебного штрафа освобождено от уголовной ответственности всего пять человек (при этом преступления небольшой и средней тяжести традиционно представляют основную нагрузку районных судов). Представляется, что более активное принятие судьейским сообществом нового вида освобождения от уголовной ответственности позволило бы разгрузить судей для более внимательного отношения к сложным делам.

В 2016 году к Уполномоченному поступило 193 обращения по вопросам соблюдения права на справедливое судебное разбирательство (в полтора раза больше, чем в 2015 году). Практика работы Уполномоченного в 2016 году показала, что наиболее существенными проблемами, препятствующими реализации права граждан на справедливое судопроизводство, были:

- нарушение разумных сроков судебного разбирательства;
- несоблюдение сроков направления участникам процесса копий судебных решений;

² По состоянию на 28 февраля 2017 года ответы не получены из Выборгского, Дзержинского и Колпинского районных судов.

³ Центр временного содержания иностранных граждан № 1 ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Сроки судебного разбирательства

Одной из наболевших проблем в сфере судебной защиты для населения по-прежнему является несоблюдение разумных сроков судопроизводства, которое проявляется в длительности самого судебного разбирательства, а также в несвоевременном исполнении состоявшегося судебного решения.

Согласно информации, полученной из 20 судов общей юрисдикции Санкт-Петербурга⁴, девять уголовных дел находятся свыше четырех лет в производстве районных петербургских судов общей юрисдикции и три уголовных дела такой же длительности – в производстве мировых судей. Гражданских дел, находящихся в производстве свыше трех лет, на конец 2016 года не имеется. В производстве Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу (ГСУ СК России по Санкт-Петербургу) находится пять уголовных дел, расследование по которым превышает четыре года⁵. Неисполнение свыше трех месяцев судебных решений по искам к федеральным казенным учреждениям (ФКУ) имело место в 35 случаях⁶.

Количество заявлений об ускорении рассмотрения, поступивших к председателям судов – 355⁷. В прокуратуру было подано 17 жалоб в порядке части 2 статьи 123 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (нарушение разумных сроков судебного разбирательства)⁸, три аналогичных жалобы поступили в 2016 году в ГСУ СК России по Санкт-Петербургу⁹.

При этом в 2016 году жителями города в Санкт-Петербургский городской суд было подано всего 46 исков в связи с длительными сроками судебного разбирательства¹⁰. По данным Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу, в 2016 году к казне Российской Федерации в Санкт-Петербурге было предъявлено 36 исков о компенсации за длительное судопроизводство (четыре удовлетворено на общую сумму 95 900 рублей) и 26 исков за длительное досудебное уголовное судопроизводство (13 удовлетворено на общую сумму 850 860 рублей). Исков в связи с длительностью неисполнения судебных актов в 2016 году не поступало¹¹.

Законодательство, позволяющее гражданам получать компенсацию за сам факт длительного неисполнения вынесенного судебного решения, действует в России уже семь лет¹². Изначально под его действие не попадали те судебные решения, которыми на государственные органы возлагались обязанности неимущественного характера. Это не позволяло применить механизм компенсации в случае длительного неисполнения таких решений. Соответствующие изменения в законодательстве произошли лишь в декабре 2016 года, и с 1 января 2017 года граждане вправе требовать компенсацию за неисполнение постановлений суда, обязывающих госорганы совершить определенные действия.

⁴ По состоянию на 28 февраля 2017 года ответы не получены из Выборгского, Дзержинского и Колпинского районных судов.

⁵ Письмо ГСУ СК России по Санкт-Петербургу от 23.01.2017 № 117-8-2-17.

⁶ Письмо Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу от 25.01.2017 № 7800-16-15/1138.

⁷ По состоянию на 28 февраля 2017 года ответы не поступили из Выборгского, Дзержинского и Колпинского районных судов.

⁸ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 31.01.2017 № 25-11-2017.

⁹ Письмо ГСУ СК России по Санкт-Петербургу от 23.01.2017 № 117-8-2-17.

¹⁰ Письмо Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2016 № 01-13ч/68.

¹¹ Письмо Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу от 25.01.2017 № 7800-16-15/1138.

¹² Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве».



Общероссийское координационное совещание (видеоконференция) уполномоченных по правам человека и руководителей территориальных органов ФССП РФ. 08.11.2016.

Как следует из приведенных данных, на практике жители города не спешат применять механизм компенсации. Причину этого Уполномоченный видит в недостатке доступной гражданам информации о существующих механизмах защиты своего права на разумный срок судебного разбирательства, а также в недостаточной юридической помощи при подготовке исков в суд.

29 сентября 2016 года сотрудники аппарата Уполномоченного и Управления Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу (УФССП) провели совместный прием по вопросам реализации прав граждан в сфере исполнительного судопроизводства. На прием обратилось 112 человек. Основное количество жалоб касалось

нарушения сроков исполнения судебных решений; затруднения в получении информации о ходе исполнительного производства; обращения взысканий на денежные средства и доходы граждан (пенсия, заработная плата), являющиеся единственным источником средств к существованию, в результате чего гражданин лишается возможности поддерживать минимально приемлемый жизненный уровень. Наибольшее беспокойство петербуржцев вызвал вопрос неприкосновенности средств и имущества, на которые не может быть обращено взыскание¹³

¹³ В соответствии со статьями 99 и 101 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

(например, взыскание в размере более 50% от заработной платы или пенсии).

Эти проблемы не стали исключительной особенностью Санкт-Петербурга и обсуждались 8 декабря 2016 года на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека с участием директора ФССП РФ А.О. Парфенчикова. Признав общероссийскую значимость обсуждаемых проблем, Координационный совет предложил для их решения создать межведомственную рабочую группу с участием в ней представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов России, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета уполномоченных по правам человека.



ФКУ СИЗО № 1 («Кресты»). 18.09.2016.

Сроки направления участникам процесса копий судебных решений

Копии приговоров в отношении осужденных, содержащихся под стражей, а также лиц, подлежащих немедленному освобождению из-под стражи в связи с оправданием или прекращением дела либо осуждением к мере наказания, не связанной с лишением свободы, освобождением от отбывания наказания, избранием на время до вступления приговора в законную силу иной меры пресечения, чем содержание под стражей, должны направляться начальнику места содержания под стражей через начальника конвоя немедленно после рассмотрения дела¹⁴.

Нарушение порядка вручения копии приговора может повлечь невозможность его обжалования, дополнительное необоснованное пребывание в учреждениях ФСИН и иные неблагоприятные последствия для граждан.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба А., отбывающего наказание в ФКУ ИК-7 УФСИН. 28 октября 2016 года решением Невского городского суда изменены приговоры Кронштадтского районного суда и Выборгского районного суда в отношении А., в результате которого срок лишения свободы А. уменьшен на два месяца и должен был истечь 29 октября 2016 года. Однако постановление Невского городского суда поступило в колонию лишь 29 ноября 2016 года, на следующий день вручено А., и только после получения сведений о вступлении его в силу 14 декабря 2016 года А. был освобожден. Таким образом, из-за несвоевременности поступления процессуальных документов осужденный полтора месяца незаконно находился в местах лишения свободы.

Проблема несвоевременного вручения копий приговоров лицам, содержащимся под стражей, поднималась Уполномоченным в предыдущие годы¹⁵. Несмотря на то что число

¹⁴ В соответствии с приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15.12.2004 № 161 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов».

¹⁵ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 83–84.



жалоб к Уполномоченному по данному вопросу сократилось, эта проблема сохраняет актуальность. В 2016 году с несвоевременностью направления копий судебных документов столкнулись также лица, содержащиеся в ЦВСИГе, не имеющие возможности получать решения самостоятельно вследствие изоляции от общества.

Обеспечение права на справедливое судопроизводство иностранных граждан и лиц без гражданства в ЦВСИГе

В связи с упразднением 5 апреля 2016 года Федеральной миграционной службы и передачей её функций и полномочий Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации изменилась устоявшаяся практика ведомственного взаимодействия. В результате стали нарушаться процессуальные права лиц, находящихся в специальных учреждениях федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции по контролю, надзору в сфере миграции

(в настоящее время таким специальным учреждением на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области является Центр временного содержания иностранных граждан № 1 ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, расположенный по адресу: Санкт-Петербург, г. Красное Село, Кингисеппское шоссе, дом 51).

22 ноября 2016 года в рамках работы, направленной на обеспечение прав иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в местах принудительного содержания, Уполномоченный посетил ЦВСИГ, где на момент посещения содержалось 297 человек, задержанных за нарушение режима пребывания в Российской Федерации и подлежащих административному выдворению или депортации.

Наряду с иными проблемами были выявлены случаи системных нарушений права иностранных граждан на доступ к судебному разбирательству в Российской Федерации. Так, иностранным гражданам, находящимся в ЦВСИГе, зачастую несвоевременно вручаются копии судебных документов. Особенно остро стоит вопрос об освобождении лиц после отмены решений районных судов города Санкт-Петербурга об административном выдворении за пределы России. Нередко доставка судебных актов осуществлялась несколько дней, в течение которых гражданин, уже освобожденный судом, фактически оставался под стражей.

Такое положение дел объяснялось произошедшими ведомственными изменениями, из-за которых постановление Санкт-Петербургского городского суда сначала передавалось в канцелярию УФССП, затем – в межрайонный отдел по исполнению особых исполнительных производств в часы их работы и лишь после этого отправлялось нарочным в ЦВСИГ. Учитывая,



Выездная проверка соблюдения прав человека в ЦВСИГе № 1 ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 22.11.2016.

Выездная проверка соблюдения прав человека в ЦВСИГе № 1 ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 22.11.2016.



что дежурные приставы-исполнители работают лишь в дневные часы по рабочим дням, освобождение гражданина из ЦВСИГа могло затягиваться на несколько дней¹⁶.

Еще более насущным вопросом для лиц, содержащихся в ЦВСИГе, является возможность их непосредственной явки в судебное разбирательство (речь идет об апелляционном производстве, поскольку само нахождение лица в учреждении обусловлено решением суда первой инстанции). Действующее положение о ЦВСИГе не возлагает на персонал учреждения функций по доставлению (конвоированию) в суды содержащихся там лиц. Более того, основной состав служащих в ЦВСИГе – вольнонаемные граждане, не имеющие специальных званий, не проходящие специальную подготовку и не имеющие права на применение силы или спецсредств. Не предусмотрены такие функции и для судебных приставов¹⁷. В результате процедуру доставления содержащихся в ЦВСИГе лиц на судебные заседания никто не обеспечивает и указанные лица не появляются на процессах, даже будучи извещенными о них.

Уполномоченный, усматривая в подобной ситуации нарушение права иностранных граждан на доступ к суду, обратился к начальнику ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с предложением о разработке нормативного правового акта, регулирующего вопросы доставления указанной категории лиц в суд, а также с просьбой о выделении дополнительной штатной численности сотрудников полиции в ЦВСИГе для выполнения данной функции. Рекомендации Уполномоченного поддержаны ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и направлены в центральный аппарат МВД России в качестве актуальных предложений по совершенствованию нормотворческой и правоприменительной деятельности органов внутренних дел¹⁸.

Обеспечение права граждан с ограниченными возможностями здоровья на доступ к суду

Пример с иностранцами, содержащимися в ЦВСИГе, – не единственный случай неправомерного ограничения права человека на доступ к суду. Уполномоченный регулярно осуществляет проверки доступности зданий судов для маломобильных групп населения, в том числе для лиц с ограниченными возможностями в части, касающейся наличия парковочных мест для специальных автотранспортных средств инвалидов. Сведения об итогах этих проверок размещаются в ежегодных докладах¹⁹. В 2016 году эта работа была продолжена, и ее результаты показали, что проблема по-прежнему актуальна²⁰.

Одним из возможных путей повышения доступности правосудия может стать введение с 1 января 2017 года права подавать иски заявления и осуществлять отправку иных юриди-

чески значимых документов в суд посредством сети Интернет. По сведениям, полученным из судов общей юрисдикции Санкт-Петербурга, даже до придания общеобязательной силы иском заявляемым и иным процессуальным документам, направленным через удаленный доступ, граждане активно пользовались этой возможностью. Так, в 2016 году иски заявления поступали посредством сети Интернет в Василеостровский (19 заявлений), Красногвардейский (8), Невский (5) и Октябрьский (1) районные суды. Иные процессуальные документы направлялись через Интернет в Московский (4 050 документов), Куйбышевский (2 552), Кронштадтский (473) и Красногвардейский (226) районные суды²¹.

Помимо возможности подачи электронных исковых заявлений на доступность правосудия влияют иные параметры технического оснащения судов (аудио- и видеопотоколирование, системы видео-конференц-связи и др.). В рамках исполнения Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», к 31 декабря 2016 года в Санкт-Петербурге суды общей юрисдикции должны быть оснащены системами видеопотоколирования, залы судебных заседаний судов общей юрисдикции – системами аудиопотоколирования хода судебных заседаний и комплектами видео-конференц-связи.

Судебные издержки

Правовая грамотность населения – категория комплексная и многоуровневая. Одним из характеризующих ее показателей является доля заявлений, по которым судами принимались решения об оставлении без движения либо о возвращении. Основаниями этих двух процессуальных решений является несоблюдение требований, установленных законом к форме и процедуре подачи заявлений. Согласно ответам судов общей юрисдикции Санкт-Петербурга на запрос Уполномоченного, доля заявлений, не отвечающих требованиям законодательства, составляет примерно четверть от общего числа поданных в суд. Наиболее высока эта доля в Василеостровском районном суде, Петроградском районном суде, Фрунзенском районном суде, Санкт-Петербургском городском суде и Московском районном суде (42,4%, 43,3%, 46,3%, 46,6% и 64,7% соответственно)²². Таким образом, в отдельных судах города значительная часть подаваемых заявлений не отвечает процессуальным нормам.

Это во многом оправдывает тенденцию профессионализации судебного представительства. Ее формы могут быть различными – от необходимости юридического образования для представителя до полной монополизации услуг представителя адвокатским сообществом. Однако этот подход имеет и обратную сторону: чем профессиональнее помощь, чем выше качество юридической услуги, тем выше ее стоимость.

Правосудие должно отвечать финансовым возможностям граждан, не создавая непреодолимые барьеры для защиты прав и свобод. На сегодняшний день весьма ощутимыми факторами в вопросах финансовой доступности суда для населения являются необходимость оплаты государственной пошлины, экспертизы, проводимой по инициативе гражданина, оплаты труда адвоката, представляющего интересы по соглашению, и ряд других.

¹⁶ В соответствии с пунктом 12.18-3 «Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов» (в ред. приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15.12.2004 № 161), в случае вынесения решения об отмене постановления об административном аресте, об изменении постановления в части исключения назначения наказания в виде административного выдворения, копия этого решения с сопроводительным письмом направляется областным и равным ему судом в день вынесения решения непосредственно должностному лицу, органу, исполняющим постановление об административном аресте либо административном выдворении, для немедленного исполнения.

¹⁷ Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах».

¹⁸ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 30.12.2016 № 58/2693.

¹⁹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 87–88.

²⁰ Раздел «Права людей с ограниченными возможностями здоровья».

²¹ Письмо Василеостровского районного суда от 23.01.2017 № 220-К; письмо Красногвардейского районного суда от 20.01.2017 № В-502; письмо Невского районного суда от 06.02.2017 № Н-502/422/597; письмо Октябрьского районного суда от 16.01.2017 № 32/32; письмо Московского районного суда от 20.01.2017 № 01-05/15; письмо Куйбышевского районного суда от 26.01.2017 № 01-11/36; письмо Кронштадтского районного суда от 17.01.2017 № 31.

²² Письмо Василеостровского районного суда от 23.01.2017 № 220-К; письмо Петроградского районного суда от 25.01.2017 № С-34; письмо Фрунзенского районного суда от 31.01.2017 № М-302; письмо Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2017 № 01-13ч/68; письмо Московского районного суда от 20.01.2017 № 01-05/15.



Участники семинара «Практики применения Европейской конвенции по правам человека – опыт Норвегии и России». Государственный музей политической истории России. 11.10.2016.

Слева направо: руководитель юридической службы Клуба юристов НКО Максим Оленичев, юридический директор МОО Правозащитный центр «Мемориал» Кирилл Коротеев, адвокаты Сергей Голубок, Ольга Цейтлина и Иван Павлов.

Применение положений законодательства о взятии в определенных случаях судебных издержек на счет государства не является редкостью. Так, в 2016 году в Московском районном суде Санкт-Петербурга при поступивших 994 уголовных делах приняли участие в судебных заседаниях 953 защитника (адвоката), действовавших по назначению²³. В Кронштадтском районном суде при поступивших 116 уголовных делах участвовало 255 защитников по назначению²⁴.

Указанные цифры в целом свидетельствуют о достаточной гибкости отечественного правосудия, позволяющего воспользоваться правовыми механизмами гражданам даже с низким финансовым достатком. Однако наибольшее число нареканий вызывает доступность квалифицированной юридической помощи по делам, не являющимся уголовными.

По этой причине граждане все активнее изыскивают возможности получения бесплатной

юридической помощи. Законодательство о бесплатной юридической помощи представлено Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Законом Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге». Эти нормативные акты разделяют оказание бесплатной юридической помощи адвокатами и оказание бесплатной юридической помощи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов.

При этом оба закона конкретизируют обстоятельства оказания бесплатной юридической помощи со стороны адвокатов: категории лиц, которым оказывается бесплатная юридическая помощь; случаи, применительно к которым помощь является бесплатной; а также тот объем помощи, который осуществляется в каждом случае. Что же касается бесплатной юридической помощи, оказываемой органами исполнительной власти Санкт-Петербурга, то аналогичные критерии ее оказания распределены по целому массиву нормативных актов, в которых весьма непросто разобраться человеку, не имеющему юридического опыта и подготовки. В результате подавляющее большинство граждан не только не знают о возможности получения бесплатной юридической помощи, но и не могут найти об этом актуальную информацию.

При этом по данным Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга в 2016 году адвокатами оказана бесплатная юридическая помощь в 21 346 случаях (в том числе 16 808 в форме устных консультаций, 169 – письменных консультаций, 2 632 – составления документов правового характера, 1 737 – представительство в судах и иных государственных органах); органами исполнительной власти Санкт-Петербурга бесплатная правовая помощь оказана в 4 928 случаях, все из которых осуществлялись в форме письменного консультирования²⁵. Наиболее востребованными сферами бесплатной юридической помощи были в 2016 году

правовые действия с жилыми помещениями, защита прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг), медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов, а также трудовые отношения.

Не будучи участником системы оказания бесплатной юридической помощи, Уполномоченный тем не менее постоянно разъясняет гражданам средства и способы защиты их конституционных прав. В 2016 году на личный прием к Уполномоченному обратился 781 человек, из которых 705 (90,3%) получили устную консультацию, а у 76 (9,7%) обращения были приняты к рассмотрению. На сайте Уполномоченного в рубрике «вопрос-ответ» за консультацией обратилось 164 человека (в 2015 году – 128). Наиболее часто встречающаяся тематика обращений: право на жилище (21,4%), социальная защита (13,3%), трудовые права (10,7%). Кроме того, в 2016 году Уполномоченный провел три «горячие линии» (о правах лиц, находящихся в учреждениях ФСИН, о трудовых правах и об избирательных правах).



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

Рекомендации

Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации, Управлению Судебного департамента в Санкт-Петербурге, Уставному суду Санкт-Петербурга, Комитету по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга принять меры по обеспечению доступности зданий и помещений (включая места для стоянки транспортных средств) соответствующих судов, расположенных на территории Санкт-Петербурга, для лиц с ограниченными возможностями здоровья, включая инвалидов по зрению с собаками-поводырями.

Главному управлению Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области разработать нормативный правовой акт, регулирующий доставку в суд лиц, находящихся в специальных учреждениях федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору в сфере миграции, а также увеличить штатную численность сотрудников полиции в таких учреждениях для выполнения данной функции.

Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга принять меры, направленные на правовое просвещение жителей города о возможностях реализации их права на получение квалифицированной юридической помощи бесплатно.

²³ Письмо Московского районного суда от 30.01.2017 № 01-05/15.

²⁴ Письмо Кронштадтского районного суда от 17.01.2017 № 31.

²⁵ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 06.02.2017 № 020-057-434/17-0-1.



Ул. Пионерская, д. 49, лит. А.

1.7. Право на жилище

Конституция Российской Федерации

Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Как и в предыдущие годы, наибольшее количество обращений, поступивших к Уполномоченному в 2016 году, было связано с реализацией права на жилище.

Государственная политика, направленная на разрешение жилищной проблемы в Санкт-Петербурге, осуществляется на основании Федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы¹ и Концепции государственной жилищной политики Санкт-Петербурга на 2012–2017 годы².

Анализ обращений граждан и практики реализации указанных программных документов показывает, что основные проблемы обеспечения жилищных прав относятся к следующим областям:

- практика предоставления жилых помещений по договору социального найма и улучшения жилищных условий (постановка на жилищный учет, финансирование и реализация целевых программ Санкт-Петербурга, исполнение годовых жилищных планов, реализация жилищных прав социально уязвимых категорий граждан);
- реализация права граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда;
- соблюдение прав собственников и нанимателей жилых помещений.



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки ЛГУ им. А.С. Пушкина Анастасии Зайцевой.

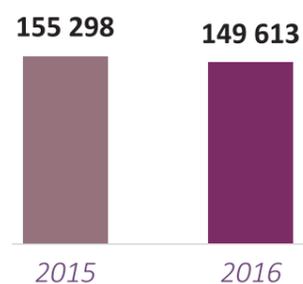
Предоставление жилых помещений по договору социального найма и улучшение жилищных условий

Согласно статье 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (Жилищный Кодекс) и статье 16 Закона Санкт-Петербурга от 05.05.2006 № 221-32 «О жилищной политике Санкт-Петербурга» в целях предоставления гражданам по договорам социального найма

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1050.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.05.2012 № 478.

Семьи, состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях



Жилищный комитет Санкт-Петербурга (пл. Островского, д. 9).

жилых помещений уполномоченным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга ежегодно составляются перечни категорий граждан для предоставления им жилых помещений по договорам социального найма и для оказания содействия в улучшении жилищных условий (отдельно по каждой из форм содействия) в очередном финансовом году.

Годовой жилищный план формируется на основе указанных перечней исходя из размеров общей площади и количества жилых помещений, планируемых к поступлению в государственную собственность Санкт-Петербурга за счет средств бюджетного строительства объектов жилищного фонда³.

Постановка на жилищный учет. По информации Жилищного комитета⁴ Санкт-Петербурга (Жилищный комитет), на 1 января 2017 года в Санкт-Петербурге на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 149 613 семей (на 1 января 2016 года – 155 298), из них 115 653 семьи приняты на жилищный учет до 1 января 2005 года (на 1 января 2016 года – 123 671); 33 960 семей – после 1 января 2005 года (на 1 января 2016 года – 31 627).

По итогам мероприятий по улучшению жилищных условий граждан за счет предоставления жилых помещений, безвозмездных субсидий, участия в целевых жилищных программах Санкт-Петербурга с жилищного учета в 2016 году сняты 16 154 семьи. Приняты на жилищный учет 6 249 семей. Эти показатели соразмерны параметрам 2015 года.

В 2016 году, как и в предыдущие годы, значительное число жалоб горожан к Уполномоченному было связано с отказом районных жилищных комиссий при администрациях Санкт-Петербурга в постановке на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма, а также в постановке на учет граждан, нуждающихся в содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий.

Ранее нарушения жилищных прав нередко происходили вследствие сложившейся в ряде районных администраций и противоречащей положениям Жилищного Кодекса практики применения жилищного законодательства в части определения членов семьи собственника и (или) нанимателя жилого помещения в целях постановки на жилищный учет.

В 2016 году рекомендации Уполномоченного по изменению этой порочной практики были учтены Жилищным комитетом: в целях единообразного применения действующего законодательства при постановке граждан на жилищный учет главам администраций районов Санкт-Петербурга направлено соответствующее подробное инструктивное письмо,

³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25.10.2006 № 1277 «О порядке формирования годовых жилищных планов».

⁴ Письмо Жилищного комитета от 25.01.2017 № 02-19-13/17-0-1.

исключающее возможность произвольного толкования администрациями районов норм законодательства при ведении учета граждан⁵.

Нарушений при определении жилищной обеспеченности после направления Жилищным комитетом вышеуказанного письма Уполномоченным не выявлялось.

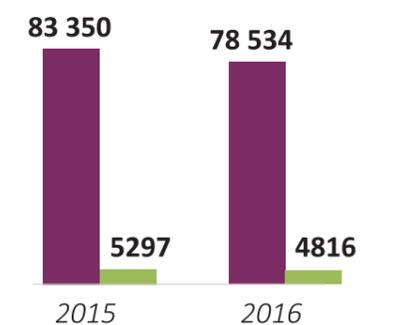
В 2016 году в Санкт-Петербурге улучшение жилищных условий городских очередников осуществлялось в том числе в рамках участия в целевых программах «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге», «Молодежи – доступное жилье», «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге», «Жилье работникам бюджетной сферы».

По состоянию на 1 января 2017 года, количество коммунальных квартир в Санкт-Петербурге составляло 78 534 (250 027 семей). На 1 января 2016 года эти цифры составляли 83 350 (262 689).

К сожалению, темпы расселения коммунального жилья в Санкт-Петербурге замедлились: так, если в 2015 году с использованием всех механизмов, предусмотренных Целевой программой «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге», расселено 5 297 коммунальных квартир, то в 2016 году – 4 816. В рамках реализации данной программы в 2016 году средства бюджета Санкт-Петербурга в виде социальных выплат были предоставлены 3 837 семьям, проживающим в 3 562 коммунальных квартирах. Это существенно меньше, чем в 2015 году, когда социальные выплаты были предоставлены 4 550 семьям, проживающим в 3 978 коммунальных квартирах. Кроме того, данный показатель ниже плановых параметров: согласно годовому жилищному плану на 2016 год, предполагалось предоставить социальные выплаты (безвозмездные субсидии на строительство или приобретение жилых помещений) 4 645 семьям. Таким образом, плановое задание в части предоставления социальных выплат жильцам коммунальных квартир не исполнено на 17,4%.

В 2016 году также сократился объем бюджетных ассигнований, выделяемых на социальные выплаты в рамках Целевой программы Санкт-Петербурга «Молодежи – доступное жилье» (в 2015 году на эти цели предусматривалось 2 541 млн рублей, тогда как в 2016 году – 2 346 млн рублей), что отразилось и на количестве семей, которым были предоставлены социальные выплаты: если в 2015 году их получателями оказалась 2 661 молодая семья, то в 2016 году – 2 257. Вместе с тем заметно (с 536 до 949) возросло число семей, которым были предоставлены жилые помещения на условиях беспроцентной рассрочки и целевые жилищные займы. В целом в рамках реализации программы в 2016 году

Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге



■ количество коммунальных квартир
■ расселенные коммунальные квартиры



Новостройки в Красносельском районе.

⁵ Письмо Жилищного комитета от 25.04.2016 № 02-19-185/16-0-7.



Администрация Выборгского района
(Большой Сампсониевский пр., д. 86).

государственное содействие в улучшении жилищных условий оказано 3 206 молодым семьям.

Несмотря на то что в 2016 году в сравнении с 2015 годом объем бюджетного финансирования, выделенного на реализацию Целевой программы «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге», остался без изменений (600,0 млн рублей), количество семей-получателей социальных выплат в рамках данной программы снизилось до 1 406 (в 2015 году – 1 448).

Как положительную тенденцию следует отметить активизацию расселения аварийного и ветхого жилого фонда Санкт-Петербурга.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года в Санкт-Петербурге выполнено поручение Президента Российской Федерации от 18.01.2014 № Пр-83 по расселению аварийного жилого фонда, признанного аварийным в период до 1 января 2012 года.

В 2016 году в городе завершено расселение 19 аварийных многоквартирных домов, признанных таковыми после 1 января 2012 года, из аварийного фонда переселено 163 семьи (434 человека).

В настоящее время продолжают мероприятия по расселению 12 многоквартирных домов, по которым подлежали переселению 633 семьи (1 622 человека), из них 411 семей (1 089 человек) переселены в благоустроенные жилые помещения.

В 2017 году переселению подлежат 222 семьи (533 человека), из них 40 семьям (80 человек) оформляются документы на право вселения в предоставленные жилые помещения, 158 семьям (384 человека) для переселения будут предложены жилые помещения, расположенные в домах бюджетного жилищного строительства, а также приобретенные Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга на конкурсной основе. Переселение 24 семей (69 человек) будет осуществляться на основании судебных решений⁶.

Как показывает практика рассмотрения обращений жильцов расселяемых зданий, данный вопрос не всегда разрешается своевременно и в установленном порядке.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки К., инвалида 1 группы, передвигающейся на кресле-коляске, о нарушении ее жилищных прав администрацией Выборгского района Санкт-Петербурга. Заявительница сообщила, что в связи с расселением жилого дома в пос. Парголово, в котором она проживала, ей были предложены неприемлемые варианты переселения (узкие дверные проемы и маленький коридор в предлагаемых квартирах не подходили для инвалида-колясочника). Уполномоченный направил запрос в администрацию района, указав на недопустимость нарушения жилищных прав инвалида.

В результате К. был предложен подходящий вариант, на который заявительница дала свое согласие.

Неисполнение годовых жилищных планов. Жилищным планом на 2016 год предусматривалось обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма очередников 2015 года, которые не были обеспечены жильем в связи с переносом сроков строительства многоквартирных домов, учтенных при формировании жилищного плана на 2015 год.

⁶ Письмо Жилищного комитета от 25.01.2017 № 02-19-13/17-0-1.

До настоящего времени плановые обязательства не исполнены⁷: по информации Жилищного комитета, проводится работа по предварительному распределению гражданам, подлежащим обеспечению жильем в соответствии с жилищным планом на 2015 год, жилых помещений в многоквартирных домах бюджетного строительства, расположенных в Невском районе Санкт-Петербурга, в период до завершения строительства указанных домов в 2017 году. Таким образом, фактически плановые обязательства 2015 года, перенесенные на 2016 год, вплоть до завершения строительства остаются неисполненными.

Аналогичная ситуация складывается и с предоставлением плановым очередникам 2015 года жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования по договору найма: в 2016 году план выполнен лишь на треть⁸.

Невыполнение обязательств по жилищному плану свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля за реализацией годового жилищного плана и реальной ответственности за его неисполнение.

Серьезной городской проблемой в 2016 году оставалось **необеспечение жильем многодетных семей**. Об этом свидетельствовали многочисленные обращения граждан.

Так, к Уполномоченному обратилась заявительница Г., которая в составе многодетной семьи из 11 человек (включая ребенка-инвалида) была зарегистрирована в квартире жилой площадью 47,80 кв. м. Семья Г. состояла на учете нуждающихся в жилых помещениях с 11 января 1991 года.

Решением Фрунзенского районного суда Санкт-Петербурга от 1 марта 2016 года исковое заявление Г. к администрации Фрунзенского района Санкт-Петербурга в интересах несовершеннолетних детей об обязанности незамедлительно предоставить жилое помещение по договору социального найма было удовлетворено. Администрация Фрунзенского района Санкт-Петербурга обжаловала данное судебное постановление в Санкт-Петербургский городской суд, но после обращения Уполномоченного изменила свою позицию и отказалась от апелляционной жалобы.

30 октября 2016 года Г. был выдан смотровой лист на квартиру в доме нового строительства. На заселение данной жилой площади Г. дала свое согласие. Сын Г., 2003 г. р., включен в список на внеочередное обеспечение жилым помещением.

Данный пример, когда стоящая на жилищном учете более четверти века многодетная семья смогла добиться реализации своего права на жилище только после вынесения судебного решения и вмешательства Уполномоченного, наглядно демонстрирует инертность государственной жилищной политики Санкт-Петербурга в отношении многодетных семей, в том числе недостаточную готовность органов исполнительной власти самостоятельно, без механизма судебного принуждения, разрешать данный вопрос.

⁷ Письмо Жилищного комитета от 25.01.2017 № 02-19-13/17-0-1.

⁸ Там же.



Администрация Фрунзенского района
(ул. Пражская, д. 46).



Проспект Героев.



Наемный дом социального использования (Охотничий пер., д. 9, лит. А).

Следует подчеркнуть, что необходимость пристального внимания к проблеме обеспечения жильем многодетных семей продиктована негативной практикой решения данного вопроса и в предшествующие годы. Так, за период с 1991 по 2007 годы (то есть более чем за 15 лет) правовые акты об обеспечении жильем многодетных семей органами исполнительной власти Санкт-Петербурга не принимались. За период пребывания в городской очереди на предоставление жилья несовершеннолетние дети в многодетных семьях достигали возраста совершеннолетия. Однако до настоящего времени многие многодетные семьи, принятые на учет до 1 января 1992 года, не обеспечены жилыми помещениями государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга по договору социального найма.

Сложившаяся в Санкт-Петербурге ситуация с жилищным обеспечением данной категории граждан зачастую объясняется недостаточным поступлением жилых помещений необходимой квартирографии в государственный жилищный фонд Санкт-Петербурга. Однако такие доводы не могут являться основанием для нарушения

конституционного права на жилище жителей Санкт-Петербурга.

Одна из причин сложившейся ситуации состоит в том, что при резком увеличении количества плановых очередников в 2010 году, обусловленном включением в их состав многодетных семей, имеющих детей, проживающих совместно с родителями, создавших свои собственные семьи, Жилищным комитетом не предпринималось достаточных мер по включению категории очередников «многодетные семьи, имеющие трех и более детей, проживающие совместно с родителями», в последующие жилищные планы, что повлекло нарушение жилищных прав указанной категории граждан.

Вместе с тем, как показывает практика, само по себе включение в списки многодетных семей, подлежащих жилищному обеспечению в текущем году, не означает, что указанные семьи будут обеспечены жилыми помещениями в соответствующем году.

Так, отвечая на запрос Уполномоченного, связанный с обращением многодетной матери П., Жилищный комитет сообщил, что семья П. включена в списки многодетных семей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга в 2016 году, однако вопрос предоставления соответствующего жилья будет рассмотрен не ранее 2017 года при поступлении для данной категории семей достаточного количества жилой площади необходимой квартирографии.

Представляется, что подход к решению данной проблемы должен строиться с учетом ее приоритетности, обусловленной социально уязвимым статусом многодетных семей. Вопросы включения данной категории населения в годовые жилищные планы и их исполнения должны находиться на постоянном контроле государственных органов, ответственных за реализацию жилищной политики в Санкт-Петербурге.

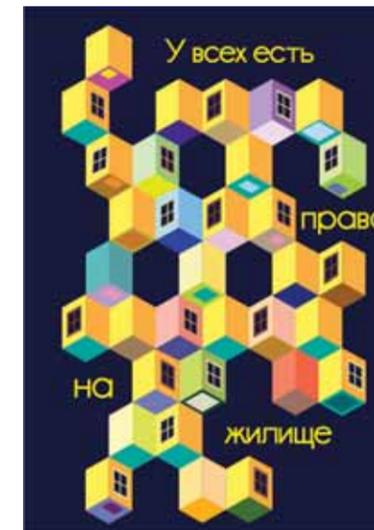
Предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда

Для социальной защиты отдельных категорий населения в Санкт-Петербурге действующим законодательством⁹ предусмотрено предоставление жилых помещений для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу нуждающихся в специальной социальной защите.

К числу лиц, имеющих право рассчитывать на предоставление жилья из специализированного жилищного фонда в связи с тяжелой жизненной ситуацией, относятся, в частности, лица без определенного места жительства. Однако установленная п. 3 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2016 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» норма обеспечения для лиц без определенного места жительства вызывает серьезные сомнения в возможности ее реализации на практике, так как речь идет о предоставлении жилья из расчета не более 6 кв. м жилой площади на одного человека.

В настоящее время в Санкт-Петербурге отдельные жилые помещения площадью до 6 кв. м практически отсутствуют, подбор таких помещений для администраций районов Санкт-Петербурга является крайне затруднительным. Это препятствует реализации прав лиц без определенного места жительства, претендующих на жилищное обеспечение¹⁰.

Так, гражданин Ш., лицо без определенного места жительства, находился на обслуживании в доме ночного пребывания СПб ГБУ «Комплексный центр социального обслуживания населения Василеостровского района». Решением районной комиссии от 13 августа 2015 года Ш. признан нуждающимся в специальной социальной защите, однако на момент обращения к Уполномоченному в конце сентября 2016 года жилым помещением специализированного жилищного фонда обеспечен не был. При этом районная администрация объясняла невозможность соответствующего жилищного обеспечения тем, что в освобождаемом фонде Василеостровского района жилых помещений вышеуказанных параметров не имеется.



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки ЛГУ им. А.С. Пушкина Екатерины Гусевой.



Дом ночного пребывания для лиц БОМЖ при СПб ГБУ «Комплексный центр социального обслуживания населения Василеостровского района» (ул. Беринга, д. 11).

⁹ Статья 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2016 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга».

¹⁰ Характеризуя жилищное обеспечение специализированными жилыми помещениями иных, прямо не поименованных в Законе Санкт-Петербурга от 04.04.2016 № 100-15 категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, следует отметить, что в статье 6 данного Закона норма их жилищного обеспечения вообще не предусмотрена.

Уполномоченный обратил внимание администрации Василеостровского района на практику других районных администраций Санкт-Петербурга по обращению в Жилищный комитет с просьбой о выделении жилого помещения необходимого метража в одном из районов Санкт-Петербурга. Администрация района воспользовалась рекомендацией Уполномоченного, и в результате при содействии Жилищного Комитета Ш. было предоставлено жилое помещение.

Аналогичная ситуация отмечена в обращении гражданки С. Заявительница указала, что в 2010 году на основании судебного решения была признана утратившей право на жилое помещение и с тех пор не имеет жилого помещения для постоянного проживания, состоит на учете как лицо без определенного места жительства.

Представляется, что норма Закона Санкт-Петербурга, устанавливающая максимальный метраж жилой площади для лиц без определенного места жительства, должна быть скорректирована в сторону ее увеличения.

Другой категорией граждан, нуждающихся в специализированном жилье, являются **дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей**. Так, только после вмешательства Уполномоченного, которым неоднократно направлялись соответствующие запросы в администрацию Красногвардейского района, в 2016 году было предоставлено жилье внучке заявительницы Б., Анне, 1997 г. р., достигшей совершеннолетия в 2015 году. Между тем, в соответствии с Федеральным законом¹¹, Анна, являвшаяся ребенком-сиротой, имела право получить благоустроенное жилое помещение с момента достижения 18-летнего возраста.

Уполномоченным выявлялись нарушения права на жилищное обеспечение жилыми помещениями специализированного жилищного фонда и иных категорий граждан, перечисленных в статье 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2016 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга».



«Дом-стена». Построен в 1909 году (ул. Боровая, д. 21).

Обеспечение прав собственников и нанимателей жилых помещений

Одной из существенных проблем, прямо влияющих на возможность эффективной реализации прав собственников жилья и нанимателей жилых помещений, является **низкое качество жилищно-коммунальных услуг**, оказываемых населению управляющими компаниями, а также качество работ по содержанию и ремонту жилищного фонда. Повсеместность указанных нарушений вызывает справедливые нарекания населения и свидетельствует о недостаточной эффективности государственного контроля и надзора в указанной сфере.

По данным Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга (Инспекция)¹², в 2016 году значительно возросло число поступивших в Инспекцию обращений граждан по вопросам жилищно-коммунального обслуживания – до 36 874 (в 2015 году – 25 478 обращений).

¹¹ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

¹² Письмо Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 24.01.2017 № 01-228/17-0-1.

Наибольшее количество обращений (в расчете на 100 тыс. человек, проживающих в районе), поступило из Центрального, Петроградского, Адмиралтейского и Василеостровского районов, наименьшее – из Курортного, Петродворцового, Калининского и Колпинского районов.

По итогам проведенных Инспекцией проверок соблюдения прав граждан на жилищно-коммунальное обслуживание выявлено 196 244 нарушения (в 2015 году – 171 338), выдано 14 714 предписаний об устранении нарушений (в 2015 году – 14 050), возбуждено 7 913 дел об административных правонарушениях (в 2015 году – 7 042).

Недостаточный уровень подготовки управляющего жилым фондом персонала выявляется Инспекцией при осуществлении лицензирования деятельности управляющих компаний, а также при проведении квалификационных экзаменов должностных лиц таких организаций (в минувшем году из 192 претендентов сдали экзамен с получением квалификационных аттестатов только 148 человек)¹³.

Отдельной проблемой остается **сдача застройщиками в эксплуатацию «недостроя»**, приводящая к фактической невозможности пользоваться жилыми помещениями по назначению.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение жильцов многоквартирного дома по адресу ул. Доблести, д. 17, корп. 2, сообщивших о нарушении их прав со стороны строительной компании (через три года после сдачи дома в эксплуатацию выявилась коррозия труб горячего водоснабжения, однако строительная компания отказывалась устранить собственные нарушения). Лишь после вмешательства Уполномоченного, обратившегося в Комитет по строительству Санкт-Петербурга и администрацию Красносельского района, к июлю 2016 года система горячего водоснабжения в доме была заменена.

Традиционно проблемным вопросом является **подготовка многоквартирных домов и объектов городского хозяйства к осенне-зимнему отопительному сезону**. Необеспечение надлежащей готовности жилого фонда к зиме нарушает право граждан на жилище, отражаясь на качестве жизни и безопасности проживающих.

Зимний сезон 2016–2017 года не стал исключением. Выборочная проверка готовности к отопительному сезону 2 498 зданий, проведенная Инспекцией, показала, что в 43% случаев (1 067 зданий) были выявлены нарушения¹⁴. По фактам выявленных нарушений возбуждено 357 административных дел, руководителям управляющих компаний выдано 859 предписаний об устранении нарушений.

В течение зимнего сезона 2016–2017 года по-прежнему распространенными являлись факты ненадлежащей уборки территории города, придомовых территорий от снега и наледи¹⁵, что влечет за собой многочисленные случаи травмирования горожан.

Проблемой остается и значительный **износ инженерных сетей и оборудования** на территории Санкт-Петербурга, что чревато ростом числа технологических нарушений, в том числе

¹³ Письмо Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 24.01.2017 № 01-228/17-0-1.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Прокуратура Санкт-Петербурга в письме от 30.01.2017 № 7-435-2017 относит неисполнение законодательства, регламентирующего вопросы организации зимней уборки, к числу основных проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства города.



Ул. Доблести, д. 17, корп. 2.

опасных для людей. По данным Комитета по энергетике и инженерному обеспечению¹⁶, количество инженерных сетей со сверхнормативным сроком эксплуатации в настоящее время составляет: тепловых – 24%, газопроводов – 35%, электрических – 64%.

Обязанности собственников и нанимателей жилья по оплате жилищно-коммунальных услуг корреспондирует их право на своевременное получение соответствующих по объему и качеству услуг. Между тем распространены факты выставления жильцам завышенных счетов по оплате коммунальных услуг. Особая актуальность данной проблемы отмечается Инспекцией¹⁷ и прокуратурой Санкт-Петербурга.

Так, по фактам нарушений, связанных с необоснованным выставлением жителям многоквартирных домов управляющими компаниями счетов-квитанций за отопление с превышением показаний узлов учета, прокурорами Василеостровского, Калининского, Колпинского, Красносельского, Кронштадтского, Курортного, Московского, Невского, Приморского, Пушкинского, Фрунзенского, Центрального районов внесено 15 представлений, возбуждено 11 административных дел по ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ¹⁸. В результате принятых мер нарушения устранены, произведен перерасчет.

Действующее законодательство устанавливает финансовую ответственность за несвоевременное поступление от собственника и нанимателя жилого помещения жилищно-коммунальных платежей (ч. 14 ст. 155 Жилищного Кодекса). При этом не допускаются самовольные действия, направленные на ограничение доступа к пользованию собственником (нанимателем) коммунальными ресурсами и общедомовым имуществом. Между тем такие действия, нарушающие права граждан, как свидетельствуют поступающие к Уполномоченному обращения, достаточно распространены.

Так, из обращения С. следовало, что ТСЖ «Загребский 23/2» самовольно, в нарушение Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов¹⁹, блокировало пользование С. канализацией, мотивируя это необходимостью погашения задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг. После вмешательства Уполномоченного Инспекцией выдано предписание ТСЖ «Загребский 23/2», которое выполнено в полном объеме, жилищные права заявительницы восстановлены²⁰.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.09.2007 № 1164 в части определения:

– порядка взаимодействия органов социальной защиты населения и жилищных органов после вынесения решения комиссии о признании граждан нуждающимися в специальной социальной защите по вопросу подбора предоставляемого заявителю специализированного жилого помещения;

– порядка постановки на учет в жилищных органах (в случае принятия решения о признании заявителя нуждающимся в специальной социальной защите, но отсутствия в данный момент на территории района Санкт-Петербурга жилых помещений специализированного жилищного фонда Санкт-Петербурга, соответствующих нормам обеспечения);

– сроков предоставления жилых помещений по договору безвозмездного пользования и оснований прекращения безвозмездного пользования указанными жилыми помещениями;

– порядка предоставления инвалидам, признанным нуждающимися в специальной социальной защите, использующим кресла-коляски, жилых помещений специализированного жилищного фонда с соблюдением норм доступности.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о внесении изменений в ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2016 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга», устанавливающую максимальный метраж жилой площади для лиц без определенного места жительства, в целях увеличения нормы обеспечения.

Жилищному комитету Санкт-Петербурга:

– принять меры к формированию технического задания на разработку проектной документации многоквартирных домов для государственных нужд с учетом актуальных данных о количестве и категориях граждан, нуждающихся в жилых помещениях, для обеспечения их жилыми помещениями необходимой квартирографии;

– направить в администрации районов Санкт-Петербурга методические рекомендации по вопросу обеспечения жилыми помещениями плановых очередников предыдущих лет за счет жилых помещений освобождаемого жилищного фонда.

Комитету по строительству Санкт-Петербурга усилить контроль за своевременным окончанием сроков строительства объектов жилищного строительства для государственных нужд.



Пр. Бакунина, д. 29.

¹⁶ Письмо Комитета по энергетике и инженерному обеспечению от 01.02.2017 № 01-07-52/17-0-1.

¹⁷ Письмо Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 24.01.2017 № 01-228/17-0-1.

¹⁸ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 7-435-2017.

¹⁹ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354.

²⁰ Письмо Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 07.04.2016 № 2972/16-4.



Ул. Жуковского, д. 49. «Мона Лиза». Работа Паши Каса.

1.8. Право на труд

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Статья 6

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.

Статья 7

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- a) вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся:
 - i) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;
 - ii) удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;
- b) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.

Конституция Российской Федерации

Статья 37

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

При реализации права на труд в Санкт-Петербурге проявляются, в частности, следующие проблемы:

- значительный размер задолженности по оплате труда в целом ряде предприятий;
- необеспечение работодателями безопасных условий труда, что влечет за собой несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания;
- недостаточность мер для социальной адаптации безработных граждан.

Обеспечение права на оплату труда

Одной из главных проблем в реализации трудовых прав граждан является значительный размер задолженности по оплате труда перед работниками на предприятиях, расположенных в Санкт-Петербурге.

По состоянию на 1 января 2017 года просроченная задолженность по оплате труда в Санкт-Петербурге перед 1 410 работниками составила 99 млн 634 тыс. рублей. 1 января 2016 года аналогичная задолженность перед 6 641 работниками оставляла 756 млн 13 тыс. рублей¹.

¹ Письмо Петростата от 18.01.2017 №ЛД-65-250/119-ДР.



Государственная инспекция труда
(ул. Зои Космодемьянской, д. 28, лит. А).

Таким образом, официальная задолженность по заработной плате в Санкт-Петербурге за год снизилась в 7,6 раза.

Однако приведенные выше показатели не должны создавать иллюзий. Дело в том, что официальная статистика учитывает только сведения о задолженности, предоставленные самими организациями, и только по определенным видам экономической деятельности. Вне этой «вершины айсберга» находятся организации: не подлежащие учету в органах статистики; не представляющие сведения в Петростат в нарушение законодательства о статотчетности (чтобы избежать внимания прокуратуры и других правоохранительных орга-

нов); привлекающие работников без оформления; камуфлирующие фактические отношения с работниками фиктивными гражданско-правовыми договорами; предприниматели – физические лица. Нередко не представляют статистическую отчетность и предприятия, находящиеся в стадии банкротства.

Тот факт, что реальный размер задолженности по оплате труда в Санкт-Петербурге существенно выше статистического, подтверждает, в частности, практика надзорной деятельности Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге (Инспекция) и прокуратуры Санкт-Петербурга – органов, которые уполномочены выявлять нарушения прав граждан на оплату труда.

По данным Инспекции, на 1 января 2017 года размер задолженности по оплате труда в Санкт-Петербурге составил 368 млн 360 тыс. 990 рублей перед 5 403 работниками². Данная сумма задолженности в 3,7 раза (на 268 млн 700 тыс. рублей) выше статистической задолженности, учтенной Петростатом.

Красноречивый показатель: в 2016 году на основании предписаний Инспекции произведены выплаты задержанной заработной платы 30 333 работникам предприятий на общую сумму 2 млрд 978 млн 699,2 тыс. рублей (в 2015 году выплаты произведены 23 457 работникам на общую сумму 768 млн 020,28 тыс. рублей).

Характерно, что из общего числа вопросов, содержащихся в обращениях, поступивших в Инспекцию в 2016 году (35 721), более половины (19 033) касались оплаты труда.

Еще более тревожными являются данные прокуратуры Санкт-Петербурга³. На 1 января 2017 года задолженность по заработной плате организаций, не подающих сведения в органы государственной статистики, составила 400 млн 656 тыс. рублей перед 5 312 работниками на 46 предприятиях.

Таким образом, с учетом официальной статистики и данных прокуратуры общий размер задолженности по заработной плате в Санкт-Петербурге на начало 2017 года составил около 0,5 млрд рублей.

Проблемы с задолженностью по заработной плате обусловлены целым рядом причин: неблагоприятной экономической конъюнктурой в условиях развития кризиса; отсутствием у предприятий достаточного количества оборотных средств, что связано также с непо-

² Письмо Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге от 25.01.2017 № 5-453-17-ПВ/678/1.

³ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 31.01.2017 № 7-36-2017.

ступлением финансирования от контрагентов за выполненные работы (дебиторской задолженностью); в ряде случаев – открытием в отношении предприятий конкурсного производства в связи с их неплатежеспособностью. В 2016 году ситуация по-прежнему характеризовалась неблагоприятными условиями для кредитования, в первую очередь в сферах строительства, производства, в малом бизнесе. В то же время, как показывает практика правоохранительных органов, нередко «недостаток средств» у предприятий является фиктивным и связан с попытками хищения денежных средств через подставные фирмы, с использованием преднамеренного банкротства.

Следует отметить, что только по материалам, направленным Инспекцией в следственные органы СК России, в 2016 году возбуждено восемь уголовных дел по ст. 145-1 УК РФ по фактам невыплаты заработной платы работникам предприятий ЗАО «Трест ЛЕНМОСТОСТРОЙ», АО «Завод Лиссант», АО «НПФ «ТИРС»», ООО «ТЕХНОСТРОЙПРОЕКТ», ООО «Здоровые люди Пента Санкт-Петербург», ООО «Здоровые люди СПб», ЗАО «Дети», ЗАО «Спецобслуживание».

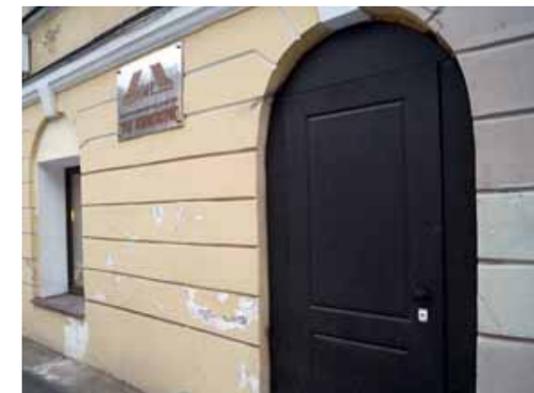
Актуальность проблемы с выплатой заработной платы подтверждается практикой деятельности Уполномоченного, представитель которого принимает регулярное участие в заседаниях Межведомственной комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам содействия легализации трудовых отношений и ликвидации задолженности по заработной плате работникам организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга.

На официальном сайте Уполномоченного в ноябре 2016 года открыта «горячая линия» по вопросам невыплаты заработной платы.

К сожалению, поступающие на «горячую линию» обращения нередко являются анонимными (как, например, обращение от «представителей трудового коллектива работников» охранного предприятия «Симба» о невыплате заработной платы за август – сентябрь 2016 года), что не позволяет обеспечить эффективное реагирование на подобные сообщения в рамках уголовно-процессуального законодательства⁴.

Важно понимать, что нежелание работников разглашать свои персональные данные свидетельствует о реальном опасении их в случае раскрытия авторства остаться не только без денег, но и без работы. Такие опасения в ряде случаев имеют под собой основания. Однако следует учитывать, что Уполномоченный, как и сотрудники контролирующих или правоохранительных органов, к которым Уполномоченный может обратиться за содействием, не в состоянии оказать реальную помощь анониму.

В случае с ООО ОП «Симба» единственная возможность, которой располагал Уполномоченный, – это расценивать анонимное письмо не как обращение, но как информацию, имеющую оперативное значение. Именно в этих целях Уполномоченный направил поступившие сведения в следственный отдел ГСУ СК России по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга – для организации проверки вышеуказанной информации с привлечением органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, с последующим приня-



ЗАО «Трест ЛЕНМОСТОСТРОЙ»
(4-я линия В.О., д. 35/37).

⁴ В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подобные обращения рассмотрению не подлежат.



ООО «Образ Жизни» – кафе «Буфет»
(ул. Кавалергардская, д. 8).

тием решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ на предмет наличия признаков преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 145-1 УК РФ. По состоянию на 21 февраля 2017 года информация об итогах проверки к Уполномоченному не поступила.

Следует отметить, что работники нередко сами становятся «соучастниками» нарушений собственных трудовых прав, соглашаясь с предложениями работодателя о трудоустройстве без оформления или подписывая гражданско-правовой договор, который заключается предпринимателями для прикрытия фактических трудовых отношений. Результат подобных действий для

работника однозначно является негативным: периоды работы не включаются в страховой стаж, отчисления в органы Пенсионного фонда РФ, ФОМС, ФСС не производятся, заработная плата не выплачивается или выплачивается с нарушениями. Подтвердить наличие фактических трудовых отношений в этих случаях весьма затруднительно, чем пользуются недобросовестные работодатели. В итоге работники остаются без зарплат, а в перспективе – и пенсий.

К Уполномоченному обратился гражданин Ж. по вопросу невыплаты заработной платы в ООО «Образ Жизни». Из обращения следовало, что в феврале 2016 года Ж. был без оформления трудового договора допущен к работе в ООО «Образ Жизни», где работал до конца октября 2016 года. Заработная плата за отработанный период Ж. в полном размере выплачена не была.

В данном случае защита трудовых прав может стать возможной, если удастся доказать, что Ж. фактически осуществлял трудовую деятельность, так как Трудовой кодекс РФ (статьи 16, 67) приравнивает допуск к работе к заключению трудового договора. В ходе соответствующей проверки, проведенной прокуратурой Центрального района Санкт-Петербурга по рекомендации Уполномоченного, доказать это не удалось. Единственная возможность в настоящее время для Ж. восстановить свои права – обратиться в суд с заявлением об установлении имеющего юридическое значение факта трудовых отношений.

Дополнительные сложности в защите трудовых прав возникают в случаях, когда организация расположена на территории Санкт-Петербурга, а работы выполняются на территории другого субъекта Российской Федерации, иногда существенно удаленного.

Широкий общественный резонанс получил случай невыплаты заработной платы работникам расположенного в Московском районе Санкт-Петербурга ЗАО ПГ «Проминдустрия», которые осуществляли трудовую деятельность вахтовым методом в районах Крайнего Севера. Обращение в защиту одного из таких работников, Н., поступило на «горячую линию» в аппарате Уполномоченного. В целях проверки обстоятельств дела и принятия возможных мер к восстановлению трудовых прав Уполномоченный обратился к руководителю Инспекции. Была проведена внеплановая документарная проверка предприятия, подтвердившая факт задолженности по оплате труда. В настоящее время Инспекцией инициировано привлечение ЗАО ПГ «Проминдустрия» к административной ответственности по ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ⁵. Разрешение данной ситуации остается на контроле Уполномоченного.

Одна из важных гарантий прав работников – выплата им заработной платы в размере не меньшем, чем установленный минимальный размер оплаты труда (статья 133 ТК РФ).

⁵ Письмо Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге от 27.01.2017 № 7-30235-16-ОБ/673/1.

Между тем, по данным Инспекции, в 2016 году было выявлено 24 хозяйствующих субъекта, выплачивающих заработную плату ниже МРОТ, установленного в Санкт-Петербурге.

В результате принятых мер 779 работникам была произведена доплата к заработной плате до величины минимального размера оплаты труда на общую сумму 7 млн 184 тыс. руб⁶.

Позитивным фактом является отсутствие задолженности организаций, финансируемых из федерального и городского бюджетов, а также бюджетобразующих организаций Санкт-Петербурга. По сведениям Инспекции, задолженность бюджетных предприятий Санкт-Петербурга перед работниками не наблюдалась в течение последних пяти лет.

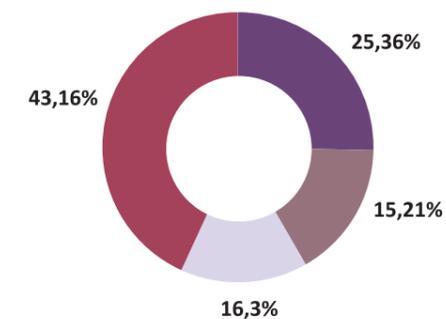
Обеспечение права на безопасные условия труда

В 2016 году в Инспекцию⁷ поступило 314 извещений о произошедших на территории Санкт-Петербурга несчастных случаях на производстве (в 2015 году – 330). 25,36% несчастных случаев произошли в сфере обрабатывающего производства, 16,3% – в строительстве, 15,21% – на транспорте⁸.

Неудовлетворительная организация производства работ, как показывает статистика, является главной причиной несчастных случаев на производстве (42,75% от общего числа всех случаев). Нарушения технологического процесса или неприменение работником средств индивидуальной защиты значительно реже приводили к производственным травмам различной степени тяжести (в 3,26% и 2,53% случаев соответственно). При этом существенным травмирующим фактором (в том числе наиболее часто приводящим к смертельным исходам) являлось падение с высоты (в 27,53% случаев от общего числа всех несчастных случаев на производстве). Таким образом, к наиболее тяжким и травматичным последствиям приводит игнорирование работодателями требований правил техники безопасности при организации работы на высоте (особенно характерно для работ в сфере строительства, промышленного альпинизма, технического обслуживания зданий при проведении кровельных работ).

Извещения, поступающие в Инспекцию, характеризуют лишь так называемые «квалифицированные» несчастные случаи на производстве (тяжелые, групповые, со смертельным исходом). В Санкт-Петербургском региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации (Отделение) фиксируются в том числе несчастные случаи, происходящие на предприятиях города, относящиеся к категории легких.

В 2016 году на территории Санкт-Петербурга было зафиксировано 314 несчастных случаев на производстве



■ в сфере обрабатывающего производства
■ в строительстве
■ на транспорте
■ остальное

⁶ Письмо Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге от 25.01.2017 № 5-453-17-ПВ/678/1.

⁷ Там же.

⁸ Следует учитывать, что в качестве несчастных случаев на производстве в сфере транспорта рассматриваются и случаи ДТП со служебным транспортом организаций.



«Охрана труда». Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

По данным Отделения, в 2016 году в Санкт-Петербурге произошло 1 512 легких несчастных случаев на производстве (в 2015 году – 1 358). Число зарегистрированных профессиональных заболеваний (174) осталось на уровне 2015 года.

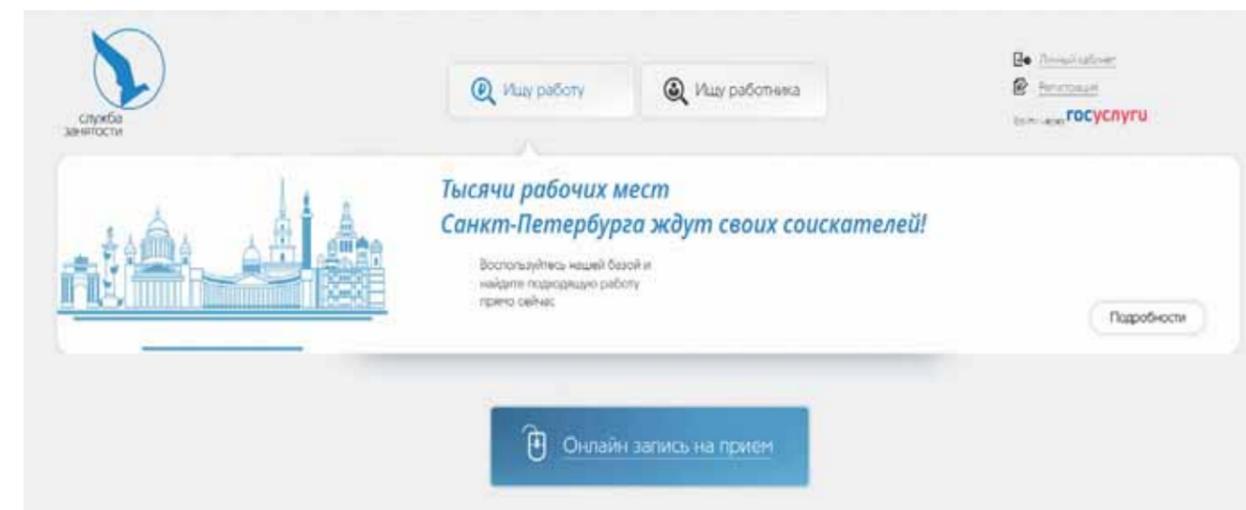
Анализ данных, предоставленных Отделением, подтверждает выводы Инспекции, что основной причиной несчастных случаев со смертельным исходом, а также тяжелых несчастных случаев (41,44%) стала неудовлетворительная организация производства работ⁹.

Характеризуя производственный травматизм в Санкт-Петербурге в целом с учетом данных Инспекции, следует отметить, что после «пиковых значений» 2002–2004 годов (когда в Инспекцию ежегодно поступало 500–600 извещений о несчастных случаях на производстве), ситуация начиная с 2005 года характеризуется достаточной стабильностью (за исключением 2009 года, отмеченного резким сокращением числа зарегистрированных извещений), их число колебалось от 314

(в 2016 году) до 394 (в 2007 и 2010 годах). Таким образом, 2016 год в данном отношении стал одним из наиболее спокойных, что, разумеется, не дает оснований считать ситуацию в этой сфере нормальной, а принимаемые работодателями меры для обеспечения безопасных условий труда – достаточными.

Обеспечение права на защиту от безработицы

Официальный уровень общей безработицы, по классификации Международной Организации Труда, в Санкт-Петербурге в 2016 году составил 1,6% от общей численности экономического активного населения, что заметно ниже, чем в среднем по Северо-Западному региону (4,2%). Однако проводимая органами исполнительной власти Санкт-Петербурга работа по содействию безработным гражданам в трудовой ресоциализации, по мнению Уполномоченного, не может быть признана достаточной. Так, оказанием услуг по социальной адаптации и психологической поддержке в 2016 году была охвачена лишь десятая часть от числа всех безработных граждан, состоящих на учете в службе занятости. Государственные услуги по профессиональной ориентации в 2016 году оказаны менее чем половине граждан, обратившихся в органы службы занятости населения Санкт-Петербурга в поисках подходящей работы¹⁰.



Главная страница сайта службы занятости населения в Санкт-Петербурге (r21.spb.ru).

Рекомендации

Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге, прокуратуре Санкт-Петербурга:

- направлять информацию о выявленных в ходе надзорной деятельности предприятиях-должниках в органы Петростата для постановки на учет тех из них, которые подлежат статистическому наблюдению, и привлечения к административной ответственности организаций и должностных лиц, виновных в непредоставлении статсведений, по ст. 13.19 КоАП РФ;
- организовать регулярный межведомственный обмен информацией о предприятиях, имеющих просроченную задолженность по оплате труда, для принятия мер реагирования в рамках компетенции.

Комитету по труду и занятости населения Санкт-Петербурга:

- с учетом существенного расхождения официальных учетных данных о размере просроченной задолженности по оплате труда, наличия многократно превышающей ее латентной задолженности рассмотреть вопрос о создании системы независимого мониторинга соблюдения прав граждан в Санкт-Петербурге на оплату труда в целях определения реальных масштабов просроченной задолженности;
- принять дополнительные меры, направленные на организацию оказания безработным гражданам услуг по социальной адаптации и психологической поддержке, а лицам, обратившимся в органы службы занятости населения Санкт-Петербурга в поисках подходящей работы, – услуг по профессиональной ориентации.

⁹ Письмо Санкт-Петербургского регионального отделения Фонда социального страхования РФ от 23.01.2017 № 01-27/04-86.

¹⁰ Письмо Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга № 01-14-104/17-0-1 от 30.01.2017.

1.9. Право частной собственности

Конституция Российской Федерации

Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.
2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Статья 35

1. Право частной собственности охраняется законом.
2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.
3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.
4. Право наследования гарантируется.

Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Право собственности часто называют экономическим фундаментом демократии, материализацией свободы воли. Закрепляя многообразие и равенство форм собственности, государство устанавливает пределы реализации этого права и его ограничения, обеспечивая баланс частных и публичных интересов в вопросах владения, пользования и распоряжения имуществом.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹, для повышения эффективности политико-правовых институтов и исполнения законодательства Российской Федерации необходимо обеспечить защиту частной собственности, формировать в обществе понимание того, что способность обеспечивать защиту собственности является одним из критериев эффективности государственной власти.

Анализ жалоб и обращений граждан к Уполномоченному в 2016 году показал, что наиболее острые проблемы, связанные с реализацией и защитой прав собственности, касались следующих сфер:

- уголовно-правовая защита права собственности;
- защита права собственности в ходе исполнительного производства;
- изъятие собственности для государственных и муниципальных нужд.

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.



Ул. Рубинштейна, д. 23 (во дворе).

Уголовно-правовая защита права собственности

Охрана и защита любого вида собственности обеспечивается со стороны государства различными способами, основным из которых является судебная защита. За 2016 год в судах общей юрисдикции Санкт-Петербурга было рассмотрено 49 644 исков имущественного характера, а также 4 543 уголовных дел о преступлениях против собственности².

К сожалению, уголовно-правовой способ защиты собственности по-прежнему сталкивается с системными трудностями и несовершенством уголовного судопроизводства. Ориентированность органов расследования на систему показателей своей эффективности (раскрываемость) обуславливает отсутствие какой-либо мотивации к защите права собственности в условиях неочевидных преступлений.

Так, в адрес Уполномоченного в 2016 году поступило обращение С. о бездействии сотрудников полиции по факту хищения в 2013 году принадлежащего заявителю мотовездехода «PM 500». Гражданин С. сообщил, что по его заявлению о преступлении³ полицией не возбуждено уголовное дело и не приняты меры по розыску похищенного имущества, несмотря на его многочисленные обращения.

На запрос Уполномоченного в прокуратуру Санкт-Петербурга поступил ответ, что 51 отделом полиции УМВД России по Московскому району Санкт-Петербурга 20 августа 2013 года по заявлению С. был зарегистрирован материал проверки, по которому неоднократно принимались незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, отменяемые прокуратурой района в порядке надзора. Впоследствии указанный материал проверки был утрачен. После обращения Уполномоченного и вмешательства прокуратуры Санкт-Петербурга на основании имеющихся данных 18 октября 2016 года уголовное дело все же было возбуждено. Однако надеяться на эффективность раскрытия преступления, совершенного в 2013 году, по которому своевременно не были собраны и закреплены доказательства, не приходится.

Еще одной иллюстрацией того, как системные проблемы правоохранительных органов препятствуют эффективной уголовно-правовой защите права собственности, может служить пример длительного отказа в расследовании обстоятельств завладения жилыми помещениями выпускников коррекционных детских домов Санкт-Петербурга.

В 2016 году на конкурс Уполномоченного «Права человека» поступил документальный фильм студентки Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов Е.Г. Соболевской «Моя история: Яша Яблочник». В фильме от первого лица рассказывается о жизни бездомного выпускника коррекционного детского дома. Конкурсная работа была отмечена специальными призами Уполномоченного

и Санкт-Петербургской благотворительной организации «Ночлежка», получила высокую оценку сопредседателя жюри конкурса, режиссера А.Н. Сокурова.

Помимо художественных и правозащитных достоинств фильм содержит информацию о совершенных в отношении героя преступлениях, в том числе о незаконном завладении его квартирой. Уполномоченный направил полученные



Кадр из фильма
«Моя история: Яша Яблочник»
([youtube.com/watch?v=leDnuP_8PEE](https://www.youtube.com/watch?v=leDnuP_8PEE)).

² <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=71>

³ КУСП-10045 от 20.08.2013.

от автора конкурсной работы видеоматериалы в прокуратуру Санкт-Петербурга, приобщив к ним поступившие ранее обращения в защиту имущественных прав выпускников коррекционных детских домов.

Подобные заявления Уполномоченный начал получать еще в 2015 году. В них сообщалось о группе лиц, которая, пользуясь особенностями в развитии молодых людей, обманом и угрозами вынуждала их заключать сделки по отчуждению своих квартир, снимала с регистрационного учета, не передавая обещанных денег и не предоставляя жилья. Эпизоды происходили в разных районах Санкт-Петербурга, и заявления о преступлениях рассматривались сотрудниками полиции изолированно, что не позволяло полно и объективно оценить признаки, указывающие на мошенничество.

Уполномоченный обращался к руководству ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с просьбой объединить рассмотрение материалов в одно производство, однако его доводы не были восприняты.

После инициированной омбудсманом прокурорской проверки информации, изложенной в фильме «Моя история: Яша Яблочник», а также в поступивших ранее обращениях в защиту имущественных прав выпускников коррекционных детских домов, было возбуждено уголовное дело по признакам мошенничества, повлекшего лишение права на жилое помещение одного из заявителей. Решается вопрос о соединении с ним остальных материалов⁴. Уполномоченный будет следить за результатами расследования.

Защита права собственности в ходе исполнительного производства

В 2016 году наибольшее количество обращений к Уполномоченному в сфере исполнения судебных решений касалось незаконного обращения взысканий на денежные средства и доходы граждан.

Как показывает практика, основная проблема – отсутствие правил, обязывающих судебных приставов предварительно определять происхождение имущества, в том числе денежных средств на банковских счетах, на которые обращается взыскание, а также изучать иные сведения, влияющие на допустимый размер изымаемой собственности гражданина.

Например, во время исполнительного производства гражданину должны быть оставлены продукты питания и деньги на общую сумму не менее установленной величины прожиточного минимума самого должника и лиц, находящихся на его иждивении⁵. Однако механизма, обеспечивающего предварительное выявление указанных обстоятельств, в действующих нормативных актах не предусмотрено. В результате нередко должник уже после изъятия денег и имущества, оставшись без средств к существованию, самостоятельно вынужден



Выступление Уполномоченного на расширенном заседании коллегии Управления ФССП РФ по Санкт-Петербургу. 04.03.2016.

⁴ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 20.01.2017 № 21-148-2016.

⁵ Пункт 1 статьи 446 Гражданского процессуального кодекса РФ.



Прием по вопросам реализации прав граждан в сфере исполнительного судопроизводства (совместно с Управлением ФССП РФ по Санкт-Петербургу). 29.09.2016.

Слева на фото: Начальник юридического отдела аппарата Уполномоченного Светлана Екимова.

доказывать необоснованность обращения взыскания на его имущество. При этом в соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» деньги должника, поступившие на депозитный счет УФССП, в течение пяти дней должны быть направлены взыскателю. Процедуры принудительного возврата этих сумм от взыскателя не предусмотрено.

Денежные средства, на которые не может быть обращено взыскание⁶, поступают на обычные счета граждан и впоследствии не могут быть выделены банком из общей массы. При этом законом предусмотрен особый порядок удержания из заработной платы и иных доходов, если средства находятся на банковском счете гражданина-должника: в этом случае ограничения при обращении

взыскания не применяются, за исключением суммы последнего периодического платежа⁷. На практике банки часто не исполняют указанные требования и взыскивают все имеющиеся на счетах суммы, не обращая внимания на то, что они формируются, к примеру, из поступающей гражданину пенсии.

В 2016 году к Уполномоченному поступило пять обращений о необоснованных взысканиях с банковских счетов, которые разрешались индивидуально посредством разъяснения должнику его пошаговых действий. В результате вопрос удавалось решить силами самих заявителей, однако «в ручном режиме».

Возможным решением данной проблемы может стать внесение изменений в законодательство, регламентирующих новый специальный вид банковского счета, на который производится начисление и снятие зарплат, пенсий и иных социальных выплат, без возможности зачисления на него иных денежных средств.

Системной в организации исполнительного производства является так называемая «проблема двойников». Речь идет об обращении взыскания на имущество и денежные средства не должника, а гражданина, имеющего одинаковые персональные данные, учитываемые службой судебных приставов (фамилия, имя, отчество и дата рождения). В 2016 году к Уполномоченному поступили две таких жалобы. В обоих случаях непосредственным исполнителем ошибочного взыскания были банки, использующие в своей работе несовершенное программное обеспечение.

Так, у жителя Санкт-Петербурга М. оказалось такое же имя, отчество, фамилия и дата рождения, как и у должника М. – индивидуального предпринимателя из Красноярска. В результате у петербуржца были сняты деньги со счета для погашения задолженности красноярца, а также установлен запрет на регистрационные действия в отношении его автомобиля. У жительницы Санкт-Петербурга З. оказался «двойник» в Архангельской обла-

сти, «благодаря» которому были обращены взыскания на банковские счета петербурженки, а также наложен арест на принадлежащий ей автомобиль.

В обоих случаях Уполномоченный привлек к разрешению поступивших жалоб своих коллег в Красноярском крае и Архангельской области. В результате права заявительницы З. были восстановлены. Работа по обращению гражданина М. продолжается.

7–8 декабря 2016 года в Москве состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, в работе которого принял участие директор Федеральной службы судебных приставов России А.О. Парфенчиков. По итогам работы было предложено создать межведомственную рабочую группу, приоритетным направлением деятельности которой будет предотвращение нарушений прав граждан в исполнительном судопроизводстве, связанных с необоснованным обращением взыскания на денежные средства должника, взыскание которых запрещено статьей 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Изъятие собственности для государственных и муниципальных нужд

Один из самых сложных вопросов по нахождению баланса частных и публичных интересов связан с изъятием собственности для государственных и муниципальных нужд.

Развитие и рост мегаполиса требует освоения новых пространств под инвестиционные проекты. Однако часто на осваиваемой территории находится имущество граждан, в том числе хозяйственно-бытовые постройки.

Проблема, с которой на протяжении последних лет сталкиваются многие жители Санкт-Петербурга – снос гаражей, земли под которыми изымаются на основании решений органов исполнительной власти города. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2013 № 362 установлена процедура обращения владельцев гаражей за компенсацией, а также порядок ее расчета и выплаты⁸. Однако нередко компенсации за сносимые гаражи не выплачиваются либо выплачиваются с большой задержкой.

В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки К. о ее несогласии с решением Комитета по строительству Санкт-Петербурга в связи с отказом в выплате компенсации за демонтированный гараж. Гараж подлежал сносу в соответствии с проектом планировки и межевания территории, который был утвержден еще в 2006 году. Отказ обосновывался



Собрание владельцев гаражей, расположенных на стоянке ПО № 3 ФРОО ВОА (ул. Малая Бухарестская, напротив д. 9). 24.01.2017. Фотография с сайта kupchinonews.ru.

В соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26.05.2016 № 409 «О мене земельных участков» территория, на которой находится гаражная стоянка, стала собственностью ООО «СтройТрестГалант-2».

⁶ В соответствии со статьей 101 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» взыскание не может быть обращено на некоторые виды доходов, в т. ч. материнский капитал, пособие по потере кормильца, возмещение вреда здоровью, алименты и др.

⁷ Часть 4 статьи 99 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

⁸ Выплата компенсаций производится в том случае, если снос гаражей был осуществлен после 1 февраля 2008 года в рамках реализации проектов, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, или инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств инвестора.



Гаражная стоянка (ул. Новгородская, д. 26–28).



Гаражная стоянка (ул. Зверинская, д. 21–23).

тем, что в 2016 году выплаты компенсации гражданам за демонтаж гаражей по данному адресу не были учтены в бюджете⁹. После обращения Уполномоченного в защиту К. Комитетом по строительству были приняты меры по организации выделения бюджетных ассигнований, в результате чего после корректировки бюджета социальные выплаты владельцам данных гаражей начали осуществляться.

Изъятие объекта собственности, гаража, может повлечь имущественные убытки для его владельца. Однако еще более драматические события разворачиваются, когда государство изымает у граждан земельные участки с расположенными на них жилыми домами.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение от собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и иных правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости (жилых домов), подлежащих изъятию на территории поселка Ольгин канал Санкт-Петербурга.

Изъятие осуществлялось в связи со строительством Многофункционального морского перегрузочного комплекса «Бронка» Большого порта Санкт-Петербург (ММПК «Бронка»).



Презентация проекта порта на официальном сайте ММПК «Бронка» (port-bronka.ru/descr/video-cin-18/). 01.02.2017.

⁹ Письмо Комитета по строительству Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № ОБ-882-8686/16-3-1.

В ходе проверки Уполномоченный выяснил, что информационное сообщение о планируемом изъятии 17 земельных участков было опубликовано на сайте Росморречфлота. При этом процедура публикации данного сообщения, а также распоряжений Росморречфлота об изъятии земельных участков для государственных нужд в порядке, предусмотренном для публикации муниципальных актов, была нарушена. В результате многие собственники и пользователи изымаемых объектов недвижимости несвоевременно узнали об изъятии и не успели предпринять необходимые меры по защите своих имущественных прав.

При строительстве ММПК «Бронка» также была нарушена процедура оценки стоимости изымаемой у граждан недвижимости. Так, в нарушение закона рыночная стоимость земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимого имущества оценивалась с учетом планируемого изъятия, что существенно занижало размер возмещения. Кроме того, не была учтена стоимость иных построек, многолетних посадок, затраты на благоустройство участка, а также упущенная выгода собственника.

В результате размеры возмещения не соответствовали реальной стоимости изымаемого имущества, а изъятие объектов недвижимости существенно ударило по благосостоянию граждан. К примеру, за участок с жилым домом, где проживала семья из 11 человек, была предложена компенсация в 3,5 млн рублей, на которую в Санкт-Петербурге затруднительно купить даже однокомнатную квартиру.

Не обладая правом самостоятельного обжалования решений и действий государственных органов, принятых в отношении конкретных лиц, Уполномоченный направил свое заключение о выявленных им нарушениях в Росморречфлот, Министерство транспорта Российской Федерации, Росреестр Санкт-Петербурга, Саморегулируемую организацию оценщиков, Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Однако ни один из названных органов не нашел оснований для вмешательства в процедуру изъятия, посчитав, что не обладает надлежащей компетенцией.

Также Уполномоченный обратился к прокурору Санкт-Петербурга с просьбой выступить в защиту тех владельцев изымаемой недвижимости, которые по состоянию здоровья, возрасту и другим уважительным причинам не могут самостоятельно защищать свои права и интересы (инвалидов, ветеранов труда, ветеранов Великой Отечественной войны, жителей блокадного Ленинграда). Однако и в данном правоохранительном органе не усмотрели оснований для вмешательства в спор об изъятии государством частной собственности¹⁰.

Приведенный пример демонстрирует отсутствие на практике гарантий прав граждан при изъятии у них собственности для государственных и муниципальных нужд. Несмотря на установленные в законе жесткие требования и правила, в отношении жителей поселка Ольгин канал они не были соблюдены.

Данный факт вызывает дополнительное беспокойство в свете последних изменений федерального законодательства об изъятии земельных участков и расположенных на них домов для государственных и муниципальных нужд¹¹. Внесенными изменениями расширяются возможности изъятия у собственников земельных участков с расположенными на них жилыми домами для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории

¹⁰ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 12.08.2016 № 7-2619-2016.

¹¹ С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Квартал Нарвская застава (Кировский район) – участник программы «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге».



Ул. Трефолева, д. 34.



Ул. Зои Космодемьянской, д. 21.

и строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры. Однако при недостаточном государственном контроле предоставление дополнительного механизма принудительного изъятия недвижимости может оказаться не столько эффективным, сколько драматическим по своим последствиям способом разрешения накопившихся противоречий. Опыт ММПК «Бронка» показал, что государственный контроль за процедурой изъятия минимален и не обеспечивает тех гарантий, которые установлены законом.

Защита прав собственников при развитии застроенных территорий

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 16.04.2008 №238-39 «Об адресной программе Санкт-Петербурга «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге» в городе осуществляется реновация кварталов, застроенных домами первых массовых серий.

В настоящее время программа охватывает 23 территории в девяти районах города. В рамках реализации программы запланировано расселение и снос либо реконструкция 1 080 домов.

Одной из ключевых проблем развития так называемых «депрессивных», инвестиционно непривлекательных районов является отсутствие в них «стартовых пятен» – свободных земельных участков, не занятых жилыми домами либо инфраструктурой. Органы власти Санкт-Петербурга полностью возложили проблему расселения жильцов и освобождения жилой недвижимости на инвесторов программы. При этом в отношении нанимателей помещений, принадлежащих Санкт-Петербургу, город выступает стороной и гарантом в сделке по обмену жилыми помещениями. А собственники квартир полностью оказались наедине с инвесторами без государственной защиты и поддержки.

Естественно, практически сразу возникли проблемы правового характера: с одной стороны, инвестору необходимо освободить площади и расселять жителей, с другой – никто не вправе обязать гражданина вступать в гражданско-правовые отношения или понуждать к заключению сделки. Свобода воли при заключении договора предполагает, что гражданин вступает в отношения с застройщиком по своему желанию и выбору, а не под угрозой сноса своего дома. Закон позволяет принудительно сносить и расселять лишь дома, признанные аварийными. Таковых на застраиваемых участках относительно немного. Остальные дома, устаревшие морально, но не достигшие критического уровня износа, могут быть расселены лишь с согласия жителей на добровольной основе.

В итоге реализация программы оказалась под угрозой: попытки принудить собственников к заключению сделок по отчуждению квартир будут являться уголовно-наказуемыми, а отказ собственников от заключения таких сделок приведет к полному срыву программы.

Уполномоченный, опираясь на действующие положения законодательства Санкт-Петербурга¹², обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с предложением, чтобы исполнительная власть города выступала в роли гаранта сделки, заключаемой между собственниками жилых помещений и инвестором программы развития застроенных территорий.

Рекомендации

Правительству и Законодательному Собранию Санкт-Петербурга при формировании и корректировке бюджета Санкт-Петербурга на очередной финансовый год заблаговременно предусматривать компенсационные выплаты для защиты имущественных прав граждан, чьи гаражи будут сноситься при реализации соответствующих проектов, чтобы граждане имели возможность получить соответствующую компенсацию уже при сносе гаража, и не производить фактический демонтаж гаражей до выделения бюджетных ассигнований на выплату компенсаций.

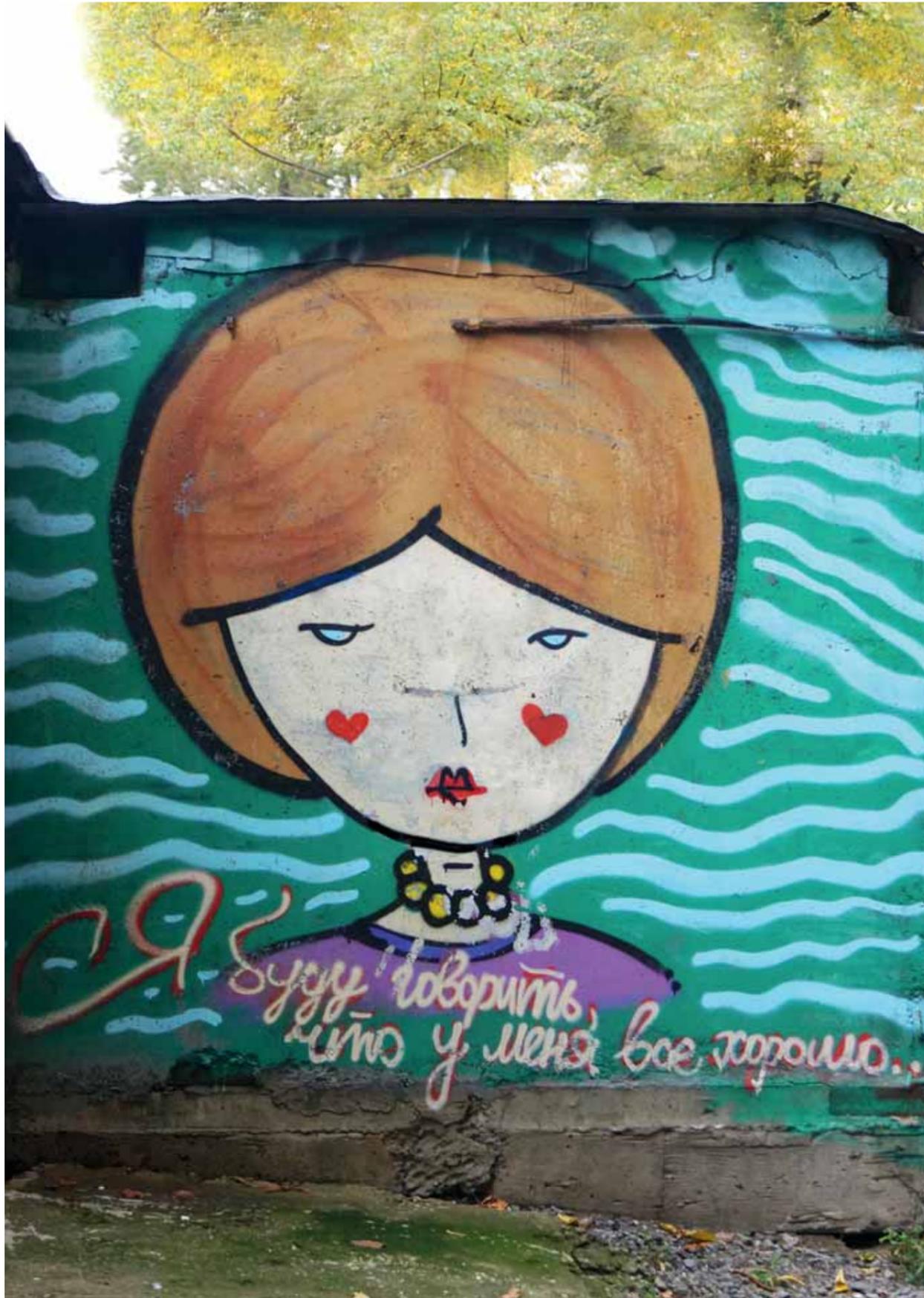
Управлению Федеральной службы судебных приставов модернизировать программное обеспечение, изменив способ идентификации должников, а также предусмотреть возможность корректировки сведений, содержащихся в государственных базах данных по итогам обращений граждан.

Управлению Росреестра по Санкт-Петербургу при осуществлении функции надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков обеспечить контроль за соответствием нормам действующего законодательства применяемых указанными организациями методик оценки, при необходимости инициировать соответствующие поправки в нормативные акты.

Прокуратуре Санкт-Петербурга усилить прокурорский надзор за соблюдением прав собственников недвижимости при изъятии у них собственности для государственных и муниципальных нужд.

Комитету по культуре Санкт-Петербурга через Центры социально-значимой информации, находящиеся в библиотеках города, организовать программы правового просвещения, направленного на повышение правовой грамотности граждан в сфере законодательства, регулирующего исполнительное производство.

¹² Статья 23 Закона Санкт-Петербурга от 26.04.2006 № 221-32 «О жилищной политике Санкт-Петербурга»; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.12.2006 № 1591; пункт 1.2 Административного регламента по предоставлению государственной услуги по принятию решений о заключении договоров мены жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга на жилые помещения частного жилищного фонда, утвержденного Распоряжением Жилищного комитета от 05.07.2012 № 497-р.



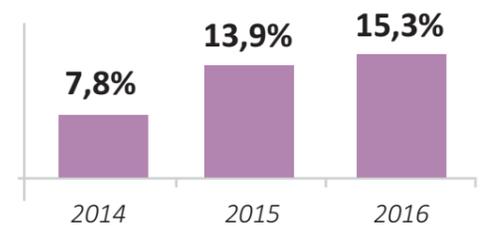
Ул. Зверинская, д. 21–23 (на гараже).

1.10. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту

Право каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту гарантировано Конституцией Российской Федерации и закреплено международным правом (Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Уставом Всемирной организации здравоохранения и др.).

В 2016 году в Санкт-Петербурге количество обращений граждан к Уполномоченному по вопросам здравоохранения, социального обеспечения и социальной защиты продолжало расти.

Количество обращений к Уполномоченному по вопросам здравоохранения, социального обеспечения и социальной защиты (в % от общего числа обращений)



Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Конституция Российской Федерации

Статья 41

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.
2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.
3. Скрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

В 2016 году к Уполномоченному по вопросам защиты прав в сфере здравоохранения поступило 144 обращения граждан (в 2015 – 83, в 2014 – 65). Целый ряд обращений касался вопросов реализации указанных прав в местах принудительного содержания¹.

¹ Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

В 2016 году граждане Российской Федерации считали **право на охрану здоровья** не только самым важным (49% респондентов), но и **одним из самых часто нарушаемых государством прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации** – (34% опрошенных)*.

Среди основных проблем российской системы здравоохранения были названы: **недостаточный уровень профессиональной подготовки врачей** (47% респондентов), **дефицит современного оборудования** (39% респондентов), **недостаточное финансирование системы здравоохранения** (30% респондентов)**.

По данным опросов, проведенных в 2016 году Всероссийским центром изучения общественного мнения

* <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115994>
** <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115825>

услуг в части обеспечения в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами, получали ежемесячную денежную выплату и обеспечивались бесплатными лекарствами в связи с имеющимся заболеванием по региональной льготе.

В целом проблема лекарственного обеспечения актуальна и в других регионах Российской Федерации². В связи с этим Минздрав России приступил к разработке законопроекта о внесении изменений в правила обеспечения граждан льготными лекарствами, целью которого является исключение двойного финансирования одного и того же лекарственного обеспечения пациентов, имеющих право на государственную социальную помощь за счет средств федерального бюджета и за счет средств субъекта Российской Федерации³. Представляется, что такие меры будут способствовать улучшению обеспечения льготными лекарствами наиболее нуждающихся пациентов.

В 2016 году в Санкт-Петербурге обострилась проблема обеспечения медицинскими изделиями (тест-полосками для определения уровня глюкозы в крови) граждан, страдающих сахарным диабетом.

Результаты рассмотрения обращений и итоги проверок показали, что в 2016 году в Санкт-Петербурге наиболее острыми в сфере здравоохранения оставались:

– проблемы обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями отдельных категорий граждан;

– проблемы оказания медицинской помощи надлежащего качества.

Обеспечение лекарственными препаратами и медицинскими изделиями. Дефицит на бесплатные лекарства существует постоянно, федерального финансирования не хватает для обеспечения всех «федеральных льготников» из года в год, так как указанные граждане, сохранившие за собой право на лекарственное обеспечение, в основном нуждаются в дорогостоящих препаратах, а установленная на федеральном уровне стоимость набора социальных услуг в части обеспечения в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами составляет всего 758 руб. в месяц.

В 2016 году в Санкт-Петербурге не была решена проблема распределения и расходования средств на здравоохранение, вызванная «дублированием льгот», предоставляемых по федеральной и региональной льготам. Большое число «федеральных льготников», отказываясь от набора социальных

В рамках рассмотрения Уполномоченным обращения гражданки Р. по факту невозможности приобретения в конце 2015 и начале 2016 года в аптеках города тест-полосок было установлено, что в указанный период поставка тест-полосок и глюкометров в аптеки осуществлялась в плановом порядке, однако поступившие в продажу глюкометры и тест-полоски имели разные торговые наименования⁴. В связи с этим в Санкт-Петербурге сложилась ситуация, в которой больные, страдающие сахарным диабетом, в случае отсутствия у них глюкометров к тем или иным тест-полоскам вынуждены были дополнительно обращаться к лечащему врачу за направлением на получение глюкометра соответствующей марки. Комитет по здравоохранению связывает такое положение дел с отсутствием единых стандартов медицинской помощи при обеспечении пациентов с разными формами сахарного диабета.

23 декабря 2016 года сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в заседании Совета по правам пациентов при Комитете по здравоохранению. На заседании отмечались частые случаи, когда врачи, выписывая лекарство гражданам, у которых есть право на приобретение лекарственных препаратов по бесплатному рецепту, не информировали их об этом, а предлагали самостоятельно приобрести лекарство. В связи с этим следует подчеркнуть, что информирование является важнейшей гарантией реализации прав граждан. Необходимо, чтобы перечни категорий граждан, имеющих право на льготное обеспечение лекарственными препаратами, были доступны для граждан во всех учреждениях здравоохранения Санкт-Петербурга.

Качество медицинской помощи. В 2016 году в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга и страховые организации, осуществляющие деятельность в сфере обязательного медицинского страхования в Санкт-Петербурге, поступило 807 жалоб на неудовлетворительную организацию работы медицинских учреждений и плохое качество медицинской помощи⁵. В Комитет по здравоохранению поступило 771 обращение по вопросу качества оказания медицинской помощи в медицинских организациях Санкт-Петербурга⁶.



СПб ГБУЗ «Городская больница святой преподобномученицы Елизаветы» (ул. Вавиловых, д. 14).

В 2016 году органами прокуратуры Санкт-Петербурга в сфере здравоохранения выявлено **2 081 нарушение**, опротестовано **35 правовых актов**, внесено **291 представление**, по которым к дисциплинарной ответственности привлечено **380 лиц**, к административной ответственности привлечено **161 лицо**, предъявлено **241 заявление в суд**, предостережено **6 должностных лиц**, возбуждено **6 уголовных дел** *.

* Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 06.03.2017 № 7-835-2017.

² Письмо Уполномоченного по правам человека в РФ от 23.03.2016 № ЭП6529-25.

³ <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=60260>

⁴ Письмо Комитета по здравоохранению от 23.03.2016 № 01-1-29/05-1096.

⁵ Письмо Территориального фонда ОМС Санкт-Петербурга от 25.01.2017 № 455.

⁶ Письмо Комитета по здравоохранению от 27.01.2017 № 01/19-13017-0-1.

Как и в предыдущие годы, в 2016 году к Уполномоченному также поступали жалобы граждан на ненадлежащее качество оказания медицинской помощи в больницах и поликлиниках Санкт-Петербурга.

Так, гражданка Д. обратилась с жалобой на некачественные действия сотрудника службы неотложной помощи Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения здравоохранения (СПб ГБУЗ) «Городская поликлиника № 27», который отказывался госпитализировать мать заявительницы.

По мнению гражданина Т., непрофессиональные действия врача-офтальмолога этой же поликлиники привели к ухудшению его здоровья.

Заявительница С. в своей жалобе на действия медицинских работников СПб ГБУЗ «Городская больница святой преподобномученицы Елизаветы» сообщала, что в данном учреждении не оказали медицинскую помощь ее отцу, госпитализированному с травмой головы.

В результате проверок, проведенных по инициативе Уполномоченного в указанных медицинских учреждениях, были выявлены дефекты оказания медицинской помощи и нарушения в организации работы медицинского учреждения, после чего приняты соответствующие управленческие решения.

В 2016 году в обращениях к омбудсману и в ходе личного приема продолжало поступать большое количество жалоб на нарушение норм этики и деонтологии со стороны некоторых медицинских работников, что свидетельствует о сохраняющейся актуальности этой проблемы для системы здравоохранения Санкт-Петербурга. Ряд граждан жаловался на невозможность дозвониться по телефонам до Комитета по здравоохранению.



СПб ГБУЗ «Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» (наб. Обводного канала, д. 179).

Оказание помощи ВИЧ-инфицированным. В Санкт-Петербурге ежегодно растет количество ВИЧ-инфицированных граждан: в 2016 году выявлено 3 305 новых случаев.

Права ВИЧ-инфицированных граждан в сфере охраны здоровья установлены Федеральным законом Российской Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Федеральным законом от 30.03.1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

В 2016 году была утверждена Государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу⁷.

В Санкт-Петербурге мероприятия, направленные на противодействие ВИЧ, включены в государственную программу «Развитие здравоохранения в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы»⁸ (Программа). Большая работа по реализации указанных мероприятий Программы ведется СПб ГБУЗ «Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекцион-

ными заболеваниями» (Центр СПИД)⁹. На базе Центра СПИД работает горячая линия по вопросам ВИЧ-инфекции, а также анонимный кабинет, в котором ведется бесплатная диагностика и консультирование граждан, вне зависимости от наличия или отсутствия у них регистрации в Санкт-Петербурге. К сожалению, подобные анонимные кабинеты, где можно бесплатно пройти тест на ВИЧ и при наличии показаний получить лечение, есть не во всех поликлиниках и даже не во всех районах Санкт-Петербурга. В настоящее время в Санкт-Петербурге насчитывается всего восемь отделений хронических вирусных инфекций при районных поликлиниках города¹⁰, что, безусловно, недостаточно в условиях роста заболеваемости.

В 2016 году в сфере защиты прав ВИЧ-инфицированных на охрану здоровья развивалось взаимодействие Уполномоченного с государственными органами¹¹ и учреждениями, а также общественными организациями Санкт-Петербурга, работающими в сфере оказания помощи ВИЧ-инфицированным. Так, ко Всемирному дню борьбы со СПИДом (1 декабря) на сайте омбудсмана были размещены информационные материалы по вопросам ВИЧ, подготовленные совместно с Центром СПИД¹².

По информации, поступившей к Уполномоченному от Межрегиональной общественной организации «Позитивный диалог»¹³, в 2016 году в учреждениях здравоохранения Санкт-Петербурга сохранялось негативное отношение к ВИЧ-инфицированным, которое, по мнению организации, нередко проявлялось в дискриминации лиц, открыто заявлявших о своем ВИЧ-статусе.

⁹ <http://www.hiv-spb.ru/>

¹⁰ <http://www.hiv-spb.ru/hn/for-patient/otdeleniya-xronicheskix-virusnyx-infekcij-v-spb.html>

¹¹ В 2016 году сотрудники аппарата приняли участие в мероприятиях по противодействию ВИЧ, организованных Правительством Санкт-Петербурга: первой научно-практической конференции «Современные аспекты профилактики, диагностики и лечения ВИЧ-инфекции», состоявшейся 17–18 ноября 2016 года, и заседании Координационного Совета по вопросам ВИЧ/СПИДа при Правительстве Санкт-Петербурга, состоявшемся 1 декабря 2016 года.

¹² http://ombudsmanspb.ru/01_12_2016_vich_infekcija_v_sankt-peterburge

¹³ Письмо МОО «Позитивный диалог» от 30.01.2017 № ПД/007.

В 2016 году:

Количество ВИЧ-инфицированных, состоящих на диспансерном учете: 35 524 человека.

Количество умерших ВИЧ-инфицированных граждан:

1 104 человека (в том числе от ВИЧ-инфекции – 627 человек).

Количество граждан, нуждающихся в антиретровирусной терапии, состоящих на диспансерном учете: 18 643 человека.

Количество граждан, получающих антиретровирусную терапию, состоящих на диспансерном учете (включая содержащихся в учреждениях ФСИН):

16 675 человек. (89,4% от нуждающихся в данной терапии).

Количество граждан, обследованных на ВИЧ-инфекцию:

1 299 767 человек (25% от числа жителей Санкт-Петербурга).

Количество граждан, у которых выявлен ВИЧ:

3 305 человек (мужчин – 2 132, женщин – 1 173);

из них: жителей Санкт-Петербурга – 1 961, иногородних граждан Российской Федерации – 923, иностранцев – 328, лиц БОМЖ – 93.

Количество детей, родившихся у ВИЧ-инфицированных матерей: 627 человек (в том числе выявлено 8 ВИЧ-инфицированных детей).

По информации Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга

* Письмо Комитета по здравоохранению от 23.01.2017 № 01/19-9120/16-0-1.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2016 № 2203-р «Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 553 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие здравоохранения в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы»».

Право на социальное обеспечение и социальную защиту

Конституция Российской Федерации

Статья 7

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В 2016 году к Уполномоченному поступило вдвое больше, чем в 2015 году, обращений по вопросам нарушений прав граждан в сферах социального обеспечения и социальной защиты: 266 обращений (в 2015 году – 133).

В результате работы с поступившими обращениями и проведения проверок вновь¹⁴ были отмечены проблемы, касающиеся:

- предоставления социальной поддержки;
- предоставления необходимых социальных услуг и выплат.

Право граждан на получение социальной поддержки. В адрес Уполномоченного по правам человека в СПб поступают обращения социально-незащищенных категорий граждан в связи со сложившейся у них трудной жизненной ситуацией.

По итогам проведенного анализа ситуации по предоставлению жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан было установлено, что в районах города отсутствует единый подход при рассмотрении заявлений граждан, что приводит к вынесению прямо противоположных решений в аналогичных ситуациях. Отсутствие в нормативных правовых актах Санкт-Петербурга критериев определения нуждаемости позволяет правоприменителю принимать субъективные решения, не основанные на нормах действующего законодательства¹⁵.

Отказные решения выносились практически по каждому второму обращению. В ряде районов города процент отказов составлял до 80% (Адмиралтейский, Василеостровский). Единая городская база свободных жилых помещений специализированного жилищного фонда Санкт-Петербурга для предоставления гражданам, нуждающимся в специальной социальной защите, отсутствует.

В целях совершенствования законодательства Санкт-Петербурга Уполномоченный обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с предложением о создании рабочей группы с участием всех заинтересованных сторон: представителей Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, Жилищного комитета, администраций районов Санкт-Петербурга, аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге для подготовки предложений по внесению необходимых изменений и дополнений в законодательство Санкт-Петербурга в сфере предоставления жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан¹⁶.

В 2016 году, как и в предыдущие годы, граждане, зарегистрированные в Санкт-Петербурге по месту пребывания и не имеющие регистрации по месту жительства в других субъектах

Российской Федерации, оставались без социальной поддержки государства, гарантированной статьями 7 и 39 Конституции Российской Федерации¹⁷. Органы социальной защиты населения продолжали отказывать гражданам указанной категории в предоставлении мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки, установленных Социальным кодексом, что явилось причиной ряда обращений граждан к омбудсману.

В связи с этим Уполномоченным было направлено обращение Губернатору Санкт-Петербурга с предложением внести в Социальный кодекс необходимые изменения с целью защиты прав граждан¹⁸, однако эта инициатива не нашла поддержки¹⁹. При этом в 2016 году к Уполномоченному поступали многочисленные обращения граждан, которым пришлось решать вопрос о предоставлении им указанных мер социальной поддержки в судебном порядке.

Так, к омбудсману обратился И., житель блокадного Ленинграда, доктор технических наук, работающий по настоящее время и постоянно проживающий на территории Санкт-Петербурга. По семейным обстоятельствам И. был снят с регистрационного учета по месту жительства в Санкт-Петербурге и поставлен на регистрационный учет по месту пребывания в Санкт-Петербурге. На этом основании администрацией Кировского района заявитель был лишен права на приобретение месячного единого именного льготного билета. Кировский районный суд Санкт-Петербурга отказал 78-летнему жителю Санкт-Петербурга в удовлетворении исковых требований к районной администрации и признал законным отказ администрации в предоставлении права на льготный проезд.

После консультации специалистов аппарата Уполномоченного И. обжаловал это решение в Санкт-Петербургском городском суде, который отменил решение районного суда и вынес новое решение, признав право истца на меры социальной поддержки.

Гражданина Д., относящегося к категории «гражданин Российской Федерации без определенного места жительства», администрация Василеостровского района Санкт-Петербурга признала нуждающимся в специальной социальной защите и предоставила ему жилое помещение сроком на 11 месяцев, в котором он зарегистрировался по месту пребывания. Однако в Санкт-Петербургском государственном казенном учреждении «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» (Городской центр) Д. с учета был снят. В связи с этим районная администрация, несмотря на предоставление Д. жилого помещения в целях социальной защиты заявителя, прекратила оказывать ему социальную поддержку (доплату до 1,15 величины прожиточного минимума для пенсионеров, ежемесячную денежную выплату, право на приобретение месячного единого именного льготного билета в Санкт-Петербурге).

В результате мер прокурорского реагирования, принятых по обращению Уполномоченного, районная администрация возобновила предоставление гражданину Д. социальной поддержки.



Администрация Кировского района (пр. Стачек, д. 18).

¹⁴ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 105–111.

¹⁵ Закон Санкт-Петербурга от 04.04.2006 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга».

¹⁶ Письмо Уполномоченного № 15-337/16-0-1 от 17.02.2017.

¹⁷ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 107–108.

¹⁸ Письмо Уполномоченного от 18.02.2016 № 791/15.

¹⁹ Письмо Губернатора Санкт-Петербурга от 13.03.2016 № 07-136/2227.

Еще в одном случае после вмешательства Уполномоченного районная администрация по решению суда²⁰ предоставила меры социальной поддержки П., пенсионерке по старости, не имеющей регистрации по месту жительства ни в одном субъекте Российской Федерации, зарегистрированной на территории Санкт-Петербурга по месту пребывания.

Указанные заявители относятся к социально незащищенным категориям граждан, не имеют регистрации по месту жительства на территории других субъектов Российской Федерации. Представляется, что такие граждане должны иметь право на социальную поддержку со стороны субъекта Российской Федерации, на территории которого они фактически проживают и зарегистрированы по месту пребывания.



«Центр медико-социальной реабилитации инвалидов по зрению» (пер. Джамбула, д. 3, лит. А).

Предоставление необходимых социальных услуг инвалидам по зрению. На особом контроле Уполномоченного с 2015 года находились многочисленные обращения инвалидов по зрению нетрудоспособного возраста по поводу нарушения их прав на получение социальных услуг в СПб ГБУ «Центр медико-социальной реабилитации инвалидов по зрению» (Центр)²¹.

В 2016 году в результате совместной работы Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга права указанной категории инвалидов были восстановлены – постановлением Правительства Санкт-Петербурга²² были внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты

Санкт-Петербурга. В перечень категорий получателей социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания в Санкт-Петербурге включены граждане пожилого возраста с сенсорными нарушениями развития (по зрению).



Центр учета и социального обслуживания граждан РФ без определенного места жительства (ул. Тамбовская, 78, лит. В).

Предоставление материальной помощи в трудной жизненной ситуации. С января 2016 года в Санкт-Петербурге возникли серьезные проблемы с предоставлением гражданам материальной помощи в трудной жизненной ситуации, предусмотренной главой 33_5 «Материальная помощь в трудной жизненной ситуации» Закона Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» (Социальный кодекс). Администрации районов Санкт-Петербурга, ссылаясь на отсутствие нормативного правового акта, регулирующего порядок предоставления матери-

альной помощи в трудной жизненной ситуации, отказывали гражданам в рассмотрении заявлений, что послужило причиной многочисленных обращений к Уполномоченному. Воспользоваться правом на получение указанной меры социальной помощи граждане смогли только в апреле 2016 года после утверждения Правительством Санкт-Петербурга²³ мер по реализации указанной главы Социального кодекса²⁴.

В результате в течение трех месяцев 2016 года нарушались права граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В 2016 году была отмечена проблема предоставления бездомным социальных услуг без разработки индивидуальных программ социального обслуживания (ИПСО). Так, 29 марта 2016 года в ходе проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга выездной проверки деятельности Городского центра было установлено, что в личных делах нетрудоспособных граждан, проживающих на отделении (14 человек), отсутствовали ИПСО²⁵. Причина такого нарушения заключалась в том, что Комитетом по социальной политике на момент проверки не была разработана и утверждена соответствующая форма ИПСО. В итоге в течение четырех месяцев 2016 года в нарушение положений Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ и Закона Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 администрациями районов города не разрабатывались ИПСО граждан без определенного места жительства нетрудоспособного возраста, что повлекло нарушение их прав на социальную поддержку.

Соответствующее распоряжение Комитета по социальной политике было принято лишь в апреле 2016 года.



«Права бездомных». Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки СПбГИКиТ Елены Максимовой.

В 2016 году в Санкт-Петербурге на социальном учете состояло **2 599 бездомных***.

Однако **фактическое число «уличных бездомных», по подсчетам специалистов РБОО «Ночлежка», остается неизменным – около 60 тыс. человек****.

* Письмо СПб ГКУ «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» от 24.01.2017 № 21.

** Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 109.

²⁰ Решение Красносельского районного суда Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 2-1277/2016 (по иску прокурора Красносельского района Санкт-Петербурга в интересах П. и ее сына Р. об установлении факта постоянного проживания).

²¹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 105–106.

²² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.11.2016 № 987 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2015 № 1283».

²³ Письмо вице-губернатора Санкт-Петербурга О.А. Казанской от 04.04.2016 № 10-17-596/16-0-1.

²⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.11.2016 № 987 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2015 № 1283».

²⁵ Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 09.06.2015 № 160-р «Об утверждении индивидуальных программ социального обслуживания получателей социальных услуг в разрезе форм социального обслуживания, видов социальных услуг и категорий получателей социальных услуг в Санкт-Петербурге».



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

Рекомендации

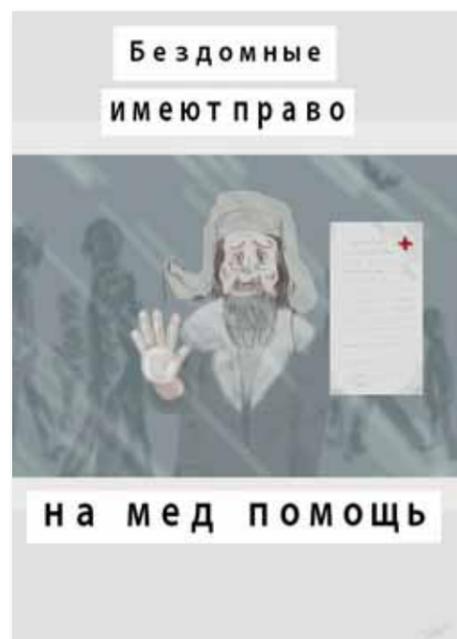
Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос внесения изменений и дополнений в законодательство Санкт-Петербурга в сфере предоставления жилых помещений гражданам, нуждающимся в специальной социальной защите.

Законодательному Собранию рассмотреть вопрос внесения в Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» изменения в части предоставления мер социальной поддержки, установленных главой 14 Социального кодекса, гражданам, зарегистрированным в Санкт-Петербурге по месту пребывания и не имеющим регистрации по месту жительства в другом субъекте Российской Федерации.

Комитету по здравоохранению Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

- о проведении со специалистами учреждений здравоохранения разъяснительной работы по вопросу необходимости соблюдения прав граждан на льготное лекарственное обеспечение;
- о создании в учреждениях здравоохранения службы медиации в целях урегулирования споров между пациентами (родственниками пациентов) и медицинским персоналом и достижения взаимоприемлемого решения;
- о размещении во всех учреждениях здравоохранения наглядной информации о праве граждан на льготное лекарственное обеспечение;
- об увеличении количества отделений диагностики хронических вирусных инфекций при районных поликлиниках во всех административных районах Санкт-Петербурга.

Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга обратить особое внимание на необходимость разработки и утверждения нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере предоставления социальной защиты населения, в разумные сроки.



«Правовое положение бездомных». Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки СПбГИКиТ Натальи Мызниковой.



«Проблемы бездомных в Санкт-Петербурге». Серия работ участников конкурса «Права человека – 2016», студентов СПбГУП Ильи Коновалова и Глеба Мазура.



Ул. Маяковского, д. 11. Портрет Даниила Хармса. Работа Паши Каса и Павла Мокича.

Рисунок украсил дом писателя в день его памяти 2 февраля 2015 года. Год спустя в администрацию Центрального района Санкт-Петербурга поступило обращение с просьбой привести фасад здания в «нормативное состояние». Граффити удалось сохранить благодаря активности петербуржцев.

1.11. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям

Конституция Российской Федерации

Статья 44

Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Санкт-Петербург был и остается крупнейшим в России хранителем объектов культурного наследия (ОКН). За 2016 год их количество возросло и по состоянию на 1 января 2017 года составило 9 257 единиц (в 2015 году – 8 588), из которых 3 798 ОКН федерального значения, 2 484 ОКН регионального значения и 2 975 выявленных ОКН¹.

В 2016 году продолжалась работа, обусловленная изменениями в законодательстве о культурном наследии². Согласно данным сайта Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга (КГИОП)³ за 2016 год было утверждено и опубликовано в сети Интернет 441 охранное обязательство (в 2015 году утверждено 276⁴, опубликовано 2); издано 88 распоряжений о включении в единый государственный реестр 139 объектов культурного наследия и 21 распоряжение – об отказе во включении (в 2015 году – 39 и 6 соответственно). Среди памятников, получивших в 2016 году статус объектов культурного наследия регионального значения: Дача Алсуфьевых «Альгамбра» (Петровский яхт-клуб), Дом М.Ф. Руадзе (А.И. Павловой), известный также как Ленинградский рок-клуб, Декорационный магазин и зал Дирекции Императорских театров, Сельдяной ряд Никольского рынка, Особняк



Санкт-Петербург. Вид на Зимний дворец и Стрелку Васильевского острова.



Лоджии Рафаэля.
Государственный Эрмитаж.

¹ Письмо КГИОП от 13.02.2017 № 01-25-183/17-0-1.

² Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 113–119.

³ <http://kgiop.gov.spb.ru>

⁴ Письмо КГИОП от 08.02.2016 № 2-1077/16-0-1.



Сельдяной ряд Никольского рынка.
(Щепяной пер., д. 7).
Реставрационные работы.
10.02.2017.

В 2016 году здание включено в реестр ОКН
регионального значения.



Слайд из презентации «Рейтинг
эффективности регионов в сфере
культурного наследия».

Петербурга (ЗС СПб) в 2016 году был принят закон о порядке утверждения перечня, предмета охраны и границ региональных исторических поселений в Санкт-Петербурге⁵. Согласно части 3 статьи 2 данного закона, в перечень региональных исторических поселений включаются населенные пункты или их части, расположенные вне границ территории исторического поселения федерального значения. Однако данный региональный акт не сможет применяться до окончательного разрешения вопроса о границах федерального исторического поселения, а любая градостроительная документация по-прежнему должна будет проходить согласование с федеральным органом охраны ОКН.

⁵ <http://heritage-institute.ru/news/news-heritage-institute/item/2922-rejting-effektivnosti-regionov-v-sfere-kulturnogo-naslediya>

⁶ Письмо КГИОП от 19.12.2016 № 7-6388/16-0-0.

⁷ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 114–115.

⁸ Письмо Министерства культуры РФ от 16.02.2016 № 673-12-04.

⁹ Закон Санкт-Петербурга от 30.06.2016 № 349-69 «О порядке утверждения перечня исторических поселений регионального значения, предмета охраны исторического поселения регионального значения, границ территории исторического поселения регионального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах и внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге»».

Д.А. Котлова, Часовня св. Александра Невского в Колпино, Петергофский южный маяк (Южный маяк створа Петродворцовый) в Нижнем парке Петергофа, Дом У.М. Волгиной в Пушкине.

По результатам независимого исследования «Рейтинг эффективности регионов в сфере культурного наследия», проведенного по поручению Министерства культуры Российской Федерации Российским научно-исследовательским институтом культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева (Институтом Наследия), по сумме баллов Санкт-Петербург занял второе место (уступив только Москве) в так называемой «высшей лиге» городов России⁵. И отдельно – первое место по количеству ОКН, обеспеченных охранными обязательствами⁶. Однако заслуженные награды не решают тех проблем, которые по-прежнему стоят препятствием на пути реализации конституционного права граждан на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям.

Так, до сих пор не решена проблема, связанная с установлением границ и определением предмета охраны Санкт-Петербурга как исторического поселения федерального уровня⁷. В 2016 году каких-либо подвижек в указанном направлении не произошло, что по-прежнему требует считать всю территорию Санкт-Петербурга историческим поселением⁸. Законодательным собранием Санкт-

Помимо вышеназванной, в 2016 году сохранили свою актуальность проблемы в области:

- обеспечения информационной и физической доступности ОКН;
- передачи ОКН религиозным организациям.
- защиты бесхозных памятников.

Информационная и физическая доступность ОКН для граждан

В апреле – мае 2016 года в рамках проекта «Культпоход» Уполномоченным при активном участии представителей общественности была проведена проверка соблюдения конституционного права на доступ к ОКН. В Консультативный совет проекта вошли представители ЗС СПб, Санкт-Петербургского отделения ВООПИК, Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации и др.

В качестве критерия для отбора проверяемых объектов Консультативный совет предложил использовать категорию собственников (пользователей) ОКН: государственные органы Санкт-Петербурга, коммерческие учреждения, религиозные организации, органы здравоохранения, учебные заведения, воинские организации, промышленные предприятия, частные лица, а также бесхозные объекты. После составления списка ОКН для посещения (по возможности в равном количестве как регионального, так и федерального значения) формировался комплект адресов, направлявшийся волонтеру. В проекте приняло участие 20 волонтеров, которыми за время проверки было осмотрено более 80 памятников и ансамблей федерального и регионального значения.

Оценке подлежала возможность информационного и непосредственного физического доступа граждан к памятникам культуры: наличие и открытость информации о датах (днях), периодичности, продолжительности и иных условиях доступа, доступность для граждан ОКН. Подавляющее большинство из этих объектов оказались доступны для внешнего обзора (75), в том числе в 34 случаях была предоставлена возможность осмотреть помещения и предметы охраны. Нарушителями, препят-



Карикатура Вячеслава Шилова
для просветительского
проекта Уполномоченного
«Правозащитный календарь».



Обучение волонтеров
проекта «Культпоход».
17.05.2016.



Встреча с членами Консультативного
совета проекта «Культпоход» –
заместителями председателя
Санкт-Петербургского отделения
ВООПИК Александром Кононовым
и Антоном Ивановым.
18.05.2016.



ОКН федерального значения – Народный дом С.В. Паниной. В здании находится Санкт-Петербургский дворец культуры железнодорожников (ул. Тамбовская, д. 63).

Проверка доступа к культурным ценностям.
18.04.2016.



ОКН регионального значения – доходный дом Петра Вейнера (ул. Чайковского, д. 38/9).

Проверка доступа к культурным ценностям.
18.05.2016.

ствующими доступу к ОКН, нередко оказывались государственные органы. К примеру, Комитет по физической культуре и спорту Санкт-Петербурга, расположенный в памятнике федерального значения – особняке Ф.А. Апраксина (С.С. Амбелек-Лазарева), – мотивировал невозможность доступа граждан «высоким ритмом общественной физкультурно-спортивной жизни»¹⁰.

При проверке возможности доступа к охраняемым документам (охранным обязательствам, охранным договорам, охранно-арендным договорам и т. п.), содержащим сведения об условиях и порядке доступа на ОКН, в 66 (из 80) случаях охраняемый документ так и не был обнаружен, в 60 случаях не удалось узнать никаким иным способом информацию о правилах доступа граждан на объект. При этом охранное обязательство и утвердивший его акт подлежат обязательному опубликованию на сайте КГИОП¹¹.

На запрос Уполномоченного о причинах неопубликования охраняемых документов председатель КГИОП сослался на необходимость защиты персональных данных, содержащихся в охраняемых документах¹². Учитывая публичное значение названных документов, а также тот факт, что подавляющее большинство владельцев ОКН, осмотренных в ходе проекта «Культпоход», являлись юридическими лицами, подобный аргумент представляется неубедительным.

По итогам проекта были выявлены основные проблемы в области защиты конституционного права граждан на участие в культурной жизни в виде доступа к памятникам культуры:

- отсутствие эффективных способов воздействия со стороны КГИОП и иных государственных органов на собственников и владельцев ОКН для обеспечения исполнения требований законодательства о доступности ОКН¹³;
- неконкретизированное и неопределенное содержание условий доступа на ОКН в охраняемых обязательствах;

¹⁰ Письмо Комитета по физической культуре и спорту от 20.06.2016 № 01-19-3532/16-0-1.

¹¹ Пункт 10 статьи 47.6 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

¹² Письмо КГИОП № 2-7742-1 от 27.05.2016.

¹³ В том числе с учетом проекта Приказа Министерства культуры РФ «О внесении изменений в форму и порядок подготовки и утверждения охранного обязательства собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденных приказом Минкультуры России от 01.07.2015 № 1887».

– отсутствие ответственности для собственника или владельца ОКН за несоблюдение требований по обеспечению доступа граждан на объект;

– отсутствие правил взимания платы за посещение ОКН и распределения полученных средств.

В этой связи Уполномоченный обратился в Министерство культуры Российской Федерации с предложением о внесении изменений в федеральное законодательство. Предложения в части установления ответственности собственника или иного законного владельца ОКН за несоблюдение требований по обеспечению доступа граждан к ОКН были поддержаны Министерством и будут далее прорабатываться для внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁴.

Уполномоченный также направил предложение в Министерство иностранных дел Российской Федерации о присоединении к ряду международных документов, в том числе Рамочной Конвенции Совета Европы о значении культурного наследия для общества (Конвенции Фару). Согласно ответу заместителя Министра, предложение Уполномоченного не вызвало возражений, однако требует всестороннего изучения на межведомственном уровне под эгидой Минкультуры России¹⁵.

В развитие проекта «Культпоход» Уполномоченный инициировал в Общественной палате Санкт-Петербурга общественную проверку доступности объектов культурного наследия Санкт-Петербурга, которая была проведена в сентябре – октябре 2016 года.

К сожалению, результаты данной проверки не были оформлены в соответствии с действующим законодательством, что принижает ее значение как формы общественного контроля¹⁶.

Также идея проекта была реализована в аналогичных мероприятиях, в том числе за счет бюджета Санкт-Петербурга. К примеру, совместный проект Санкт-Петербургского отделения ВООПИК и КГИОП «Открытый город» осуществлялся за счет целевой субсидии из бюджета Санкт-Петербурга¹⁷. За время проекта было организовано и проведено более 700 часов экскурсий, лекций и квестов для 8,5 тыс. посетителей на 57 ранее недоступных для посеще-



Презентация проекта «Культпоход» на обучающем семинаре по проверке доступности ОКН, организованном по инициативе Уполномоченного Общественной палатой Санкт-Петербурга. Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор».
26.10.2016.

Выступление советника Уполномоченного Николая Васильева.

¹⁴ Письмо Министерства культуры РФ № 5801-12-04 от 06.09.2016.

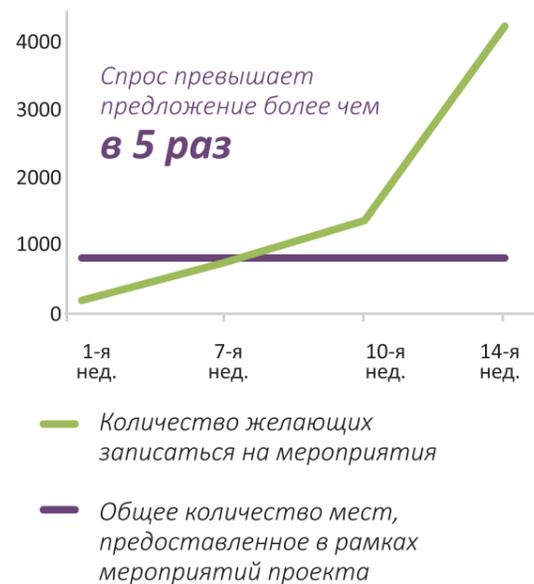
¹⁵ Письмо Министерства иностранных дел РФ № 2504/дмо/юн от 08.09.2016.

¹⁶ В соответствии с частями 7 и 8 статьи 20 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля» по результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать, в частности, основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений. Итоговый документ (акт), подготовленный по результатам общественной проверки, направляется руководителю проверяемого органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

¹⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 598 от 26.07.2016.

Итоги реализации проекта «Открытый город» в 2016 году.

Сайт: открытыйгород.рф



АУДИТОРИЯ

По гендерному признаку:

Женщины – 83,45%

Мужчины – 16,55%

По территориальному признаку:

Из Санкт-Петербурга – 97,53%

Из других регионов – 2,47%

При этом на сайте КИО размещена информация всего лишь о трех заявлениях от религиозных организаций о передаче объектов религиозного назначения, а также об 11 заявлениях, по которым в 2016 году не произошло передачи недвижимости. Семь решений КИО о передаче не подтверждено заявлениями религиозных организаций. На сайте Территориального управления Росимущества в Санкт-Петербурге картина более полная: содержится перечень, а также тексты пяти заявлений, поступивших в 2016 году от религиозных организаций Санкт-Петербурга, в том числе по двум решениям о передаче имущества²¹.

Обязанность публиковать заявления религиозных организаций уполномоченными органами власти установлена федеральным законом²² и призвана обеспечивать гласность и прозрачность процедуры передачи государственного имущества. Как показала практика, несоблюдение

ния ОКН. Желание посетить мероприятия данного проекта выразили более 45 тыс. граждан¹⁸.

Востребованность такого рода проектов среди жителей и гостей города подтверждает важность работы по защите права граждан на доступ к культурным ценностям.

Передача ОКН религиозным объединениям

Согласно сведениям, опубликованным на официальном сайте Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга (КИО), в 2016 году принято 10 решений о передаче объектов культурного наследия, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям¹⁹. На сайте Территориального управления Росимущества в Санкт-Петербурге содержится информация о двух решениях, касающихся передачи религиозным организациям объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности²⁰. Таким образом, в 2016 году в Санкт-Петербурге принято 12 решений о передаче религиозным организациям 16 ОКН как федерального, так и регионального значения, а также выявленных ОКН.

должностными лицами КИО этого условия может в конечном итоге вызвать недоверие ко всему комплексу решений о передаче объекта.

Уполномоченный и ранее обращал внимание на необходимость scrupulous соблюдения процедуры передачи религиозным организациям памятников культуры²³. В Докладе за 2015 год содержалась рекомендация для КИО о необходимости включения в договоры о передаче ОКН религиозным организациям требований, предусмотренных соответствующим охранным обязательством, порядка и условий выполнения этих требований. Для этого предлагалось внести изменения в Распоряжение КИО от 19.04.2006 № 106-р «Об утверждении примерной формы договора безвозмездного пользования объектом нежилого фонда».

В ответе КИО²⁴ сообщалось, что проект изменений для приведения Распоряжения № 106-р в соответствие с законодательством о культурном наследии проходит согласование. В течение 2016 года в Распоряжение № 106-р трижды вносились изменения (19 мая, 20 июня и 29 ноября), но ни в одном из случаев рекомендации Уполномоченного не были учтены.

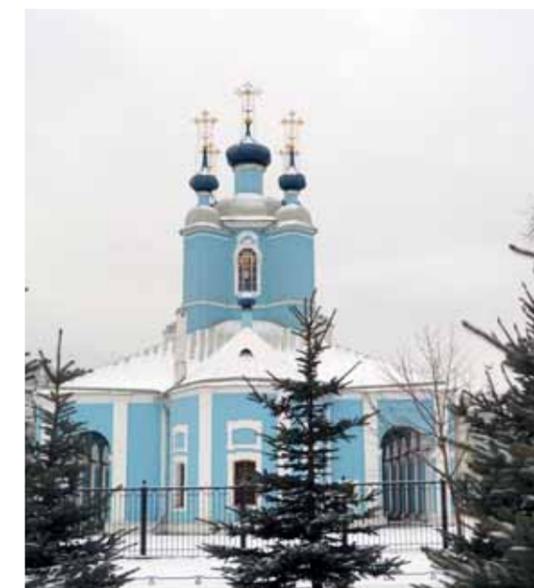
Уполномоченный предложил КИО для соблюдения гласности и прозрачности процедуры публиковать договоры о передаче ОКН религиозным организациям, поскольку к содержанию и форме таких договоров законодателем установлены строгие требования, представляющие публичный интерес. Однако²⁵ КИО не согласился с доводами Уполномоченного. В этой связи Уполномоченным было принято решение запросить договоры о передаче религиозным организациям объектов культурного наследия за 2016 год для проверки соблюдения требований законодательства о культурном наследии. По состоянию на 28 февраля 2017 года ответ не получен.

Кроме того, в нарушение законодательства о культурном наследии в распоряжениях КИО о передаче недвижимости религиозным органи-



ОКН федерального значения – церковь Святой Екатерины (Невский пр., д. 40–42).

Передана в собственность Армянской Апостольской Православной Церкви Санкт-Петербурга 01.09.2016.



ОКН федерального значения – Сампсониевский собор (Большой Сампсониевский пр., д. 41).

Официальная церемония передачи собора в безвозмездное пользование РПЦ состоялась 05.02.2017.

Распоряжение КИО «Об использовании объекта недвижимости по адресу: Большой Сампсониевский пр., д. 41» по состоянию на 28.02.2017 не опубликовано.

¹⁸ По материалам презентации проекта «Открытый город» 19.12.2016.

¹⁹ Для сравнения: в 2015 году – 6 решений, в 2014 году – 4, в 2013 – 1 (по информации сайта КИО <http://www.commim.spb.ru>).

²⁰ ОКН федерального значения «Церковь Святой Екатерины» и здания, входящие в состав ОКН регионального значения «Духовная академия»: Главное здание, Больничный флигель, Баня и прачечная. <http://tu78.rosim.ru/activities/sales/religious>

²¹ <http://tu78.rosim.ru/activities/sales/religious>

²² Статья 11 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

²³ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 120–121.

²⁴ Письмо КИО от 27.04.2016 № 44048-22.

²⁵ Там же.



Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор». Плафон главного купола «Богоматерь во славе». Художник Карл Брюллов.

зациям не всегда указывается, что передаваемое здание является ОКН²⁶. Так, из распоряжения КИО от 01.02.2016 № 133-рз²⁷ исчезло упоминание о том, что передаваемая в собственность недвижимость является ОКН регионального значения – жилые дома с дворовыми флигелями Римско-католической церкви Святой Екатерины Александрийской (памятник). В распоряжении КИО от 01.04.2015 № 257-рк²⁸ не указано, что передаваемое в собственность религиозной организации здание – памятник федерального значения – Храм лютеранский святого Иоанна.

Именно такие нарушения закона в совокупности с вышеописанной практикой несоблюдения требований по обеспечению доступа граждан к ОКН привели в начале 2017 года к острому общественному конфликту, связанному с передачей памятника федерального значения «Исаакиевский собор» в безвозмездное пользование Русской православной церкви.

Развернувшаяся вокруг передачи Исаакиевского собора дискуссия еще раз подтверждает, что при решении подобных вопросов, затрагивающих права и законные интересы очень большого количества людей, нужно особенно тщательно соблюдать установленную законом процедуру и стремиться к открытости.

²⁶ Требование предусмотрено частью 2 статьи 50.1 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

²⁷ Распоряжение КИО от 01.02.2016 № 133-рз «Об использовании объекта недвижимости по адресу: Санкт-Петербург, Невский проспект, д. 32-34, литера А».

²⁸ Распоряжение КИО от 01.04.2015 № 257-рк «Об использовании объекта недвижимости по адресу: Санкт-Петербург, г. Ломоносов, Кирочная ул., д. 14, литера А».

Бесхозные памятники

Один из вопросов, находящихся в сфере особого внимания Уполномоченного, касается защиты памятников, скульптур и обелисков, не имеющих собственников. Инициированное Уполномоченным Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.11.2015 № 1090 «О внесении изменений в постановления Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 № 1078, от 29.06.2010 № 836» распределило обязанности по инвентаризации таких памятников между Комитетом по благоустройству Санкт-Петербурга и районными администрациями.

По итогам инвентаризации Комитетом по благоустройству выявлено 232 таких объекта, из которых на учет и содержание к концу 2016 года поставлено 34; администрациями районов выявлено 360 объектов, из которых к концу года поставлено на учет 118²⁹.

Основной проблемой, препятствующей инвентаризации бесхозных памятников, является отсутствие соответствующих финансовых средств для подготовки паспортов и иных документов на бесхозное имущество и постановки его на учет. В первую очередь для постановки памятника на баланс в Реестре собственности Санкт-Петербурга необходимо определить его стоимость. Данная услуга осуществляется Санкт-Петербургским государственным унитарным предприятием «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости» возмездно. Однако соответствующие денежные средства не заложены в бюджеты администраций и Комитета по благоустройству. В тех случаях, когда число выявленных памятников невелико, бюджет администрации позволяет осуществить такие затраты, однако при увеличении количества объектов финансирование становится серьезной проблемой.

Кроме того, после учета собственности в Реестре необходимо с соответствующими юридическими лицами заключать договоры обеспечения и сохранности на выявленные объекты городской скульптуры. Это также требует финансовых затрат.

²⁹ Администрациями Выборгского и Центрального районов данные не представлены.



Памятник Согомону Согомоняну (Комитасу) в Камском саду. Скульптор Левон Бейбутян, архитектор территории Максим Атаянц.

Монумент установлен в 2015 году, включен в Реестр собственности Санкт-Петербурга в 2016 году.



Памятник жертвам радиационных аварий и катастроф в парке Академика Сахарова. Скульптор Иван Корнеев, архитектор территории Вячеслав Бухаев.

Монумент установлен в 2003 году, включен в Реестр собственности Санкт-Петербурга в 2016 году.

Вторая проблема – сложность выявления возможных правообладателей памятников и разрешение вопроса о собственности. Основную нагрузку в установлении возможных собственников обнаруженных объектов несет на себе Государственный музей городской скульптуры Санкт-Петербурга. Кроме того, администрации обращаются в архивы и Управление Росреестра по Санкт-Петербургу. Однако даже получение искомым сведений может повлечь новые проблемы.

Так, на территории Пушкинского района выявлены пять ДОТов, три из которых относятся к ОКН регионального значения (ансамбль «Комплекс фортификационных и оборонительных сооружений Ленинграда 1920–1940-х годов»). ДОТы расположены на земельных участках, имеющих различный правовой статус: два относятся к федеральной, три – к частной собственности. Право собственности на ДОТы как на сооружения ни в одном случае не оформлены. В данной ситуации постановка их на государственный учет Санкт-Петербурга возможна только после отказов собственников от правопритязаний в отношении ДОТов³⁰.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга:

- обеспечить приведение в полное соответствие с действующим законодательством существующих охранных документов (охранных обязательств, охранных договоров, охранно-арендных договоров и др.), заключенных между КГИОП и органами исполнительной власти Санкт-Петербурга, занимающими здания, относящиеся к ОКН;
- предусмотреть финансирование работ по подготовке паспортов и иных документов по бесхозяйному имуществу для постановки его на учет в Реестре собственности Санкт-Петербурга.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга:

- обеспечить правовое регулирование (в том числе на федеральном уровне посредством обращения с соответствующей инициативой) общественных отношений в следующих сферах:
 - ответственность владельцев ОКН за несоблюдение требований закона о доступности ОКН;
 - взимание и распределение средств, получаемых за доступ к ОКН;
 - предоставление права инициирования заявлений в защиту публичного интереса за несоблюдение требований закона о доступности ОКН Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Комитету имущественных отношений Санкт-Петербурга:

- провести ревизию заключенных договоров о передаче ОКН в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям для приведения их в соответствие с действующим законодательством о культурном наследии;
- переработать Распоряжение Комитета имущественных отношений от 19.04.2006 года

³⁰ Письмо администрации Пушкинского района Санкт-Петербурга № 07-21-9135/16-0-1 от 09.12.2016.

№ 106-р, включив в форму договора о передаче ОКН требования, предусмотренные соответствующим охранным обязательством, порядок и условия выполнения этих требований;

- осуществлять координацию мероприятий по оформлению права собственности Санкт-Петербурга на объекты монументального искусства и городской скульптуры, расположенные на территории города.

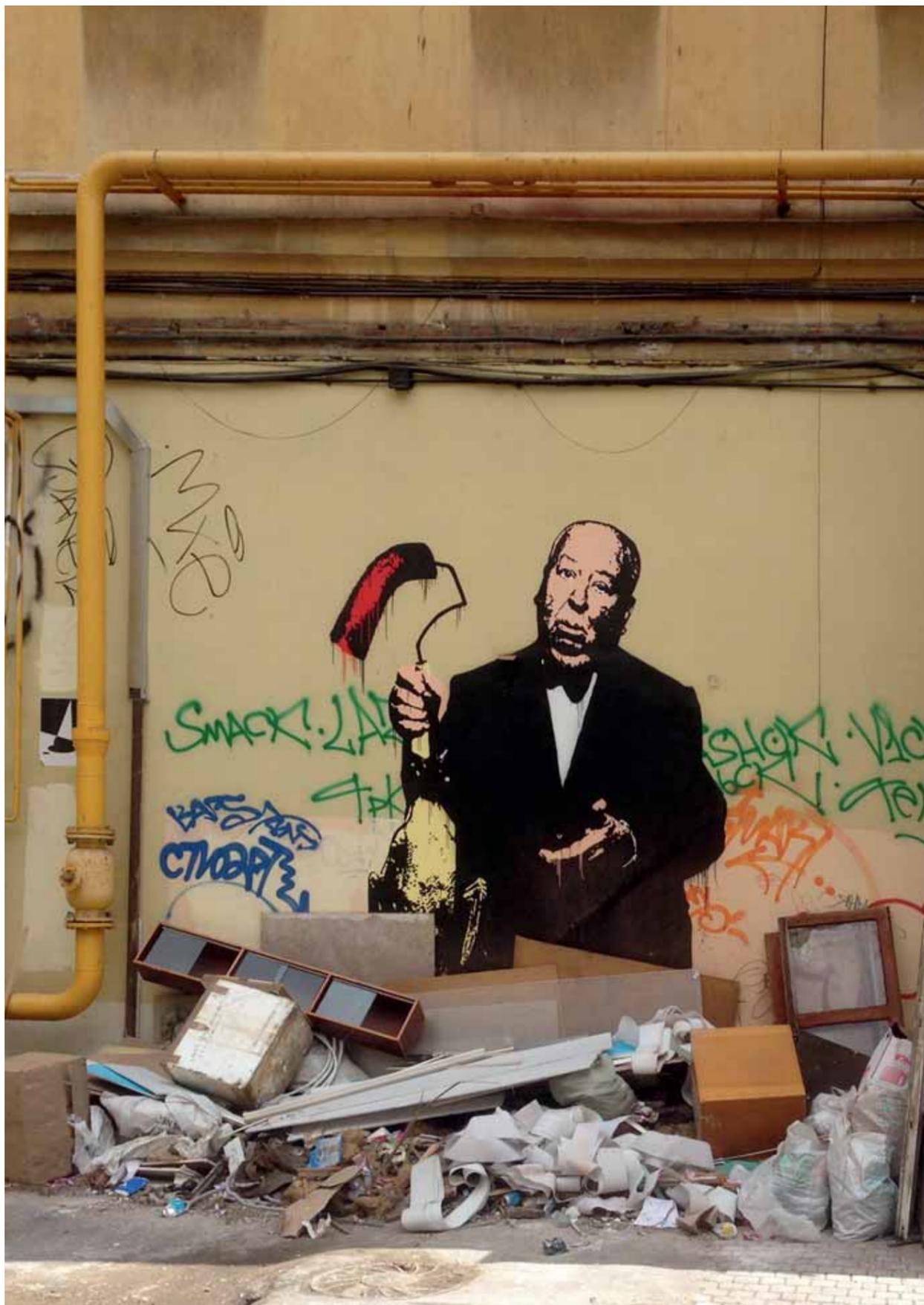
Комитету по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга:

- обеспечить публикацию на сайте существующих охранных документов (охранных обязательств, охранных договоров, охранно-арендных договоров и др.), заключенных с юридическими лицами;
- конкретизировать в охранных обязательствах требования к обеспечению доступа к объекту культурного наследия (периодичность, длительность и иные характеристики доступа), соблюдая принцип правовой определенности.

Общественной палате Санкт-Петербурга при осуществлении общественной проверки и иных форм общественного контроля строго соблюдать установленный законом порядок, в том числе в части подведения итогов общественного контроля.



Портрет Анны Ахматовой. Фонтанный дом (Литейный пр., д. 53).



Наб. канала Грибоедова, д. 7 (во дворе). Портрет Альфреда Хичкока с малярным валиком.

1.12. Право на благоприятную окружающую среду

Конституция Российской Федерации

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Наступивший 2017 год объявлен Годом экологии¹. Повышенное внимание государства и общества к окружающей природной среде, сохранению биологического разнообразия и обеспечению экологической безопасности обусловлено возрастающей опасностью глобального нарушения экологического баланса. Особую тревогу вызывает обстановка в городах-мегаполисах, в том числе Санкт-Петербурге, где количество экологических правонарушений по-прежнему остается высоким.

В 2016 году только природоохранной прокуратурой Санкт-Петербурга выявлено 2 577 нарушений в сфере охраны окружающей природной среды; возбуждено 220 дел об административных правонарушениях; направлено в следственные органы семь материалов, по четырем из которых возбуждены уголовные дела; предъявлено 145 исковых заявлений, из которых удовлетворено 80, а 58 прекращено в связи с удовлетворением требований прокурора в добровольном порядке². Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Администрации Санкт-Петербурга (Комитет по природопользованию) выявлено 1 150 нарушений природоохранного законодательства, наложено штрафов на общую сумму 29,2 млн рублей³, Главным управлением МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области было возбуждено пять уголовных дел за незаконную порубку лесных насаждений⁴. Главным Следственным управлением Следственного Комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу возбуждено шесть уголовных дел в отношении организаторов несанкционированных свалок⁵.

Стремясь усовершенствовать нормативно-правовое регулирование отношений в сфере благоприятной окружающей среды, органы государственной власти Санкт-Петербурга в 2016 году изменили правила землепользования и застройки города, внесли изменения в законодательство



Вид на Колонну с колоннады Исаакиевского собора. По данным Центра экспертиз ЭКОМ, этот исторический район Санкт-Петербурга является одним из самых неблагоприятных по количеству зеленых насаждений.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7.

² Письмо природоохранной прокуратуры от 18.01.2017 № 10-38-2016.

³ Письмо Комитета по природопользованию от 08.02.2017 № 01-2305/17-1-1.

⁴ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 27.01.2017 № 35/14-689.

⁵ Письмо Комитета по природопользованию от 08.02.2017 № 01-2305/17-1-1.



Плакат участника конкурса «Права человека – 2016», студента СПбГИКиТ Кирилла Давыдова.



Сквер на ул. Савушкина, д. 112.

о зеленых насаждениях, осуществили мероприятия по приведению подзаконных актов в соответствие с изменениями федеральных норм об обращении с твердыми коммунальными отходами.

Законодатель Санкт-Петербурга впервые подошел к вопросу защиты окружающей среды комплексно: в 2016 году принят Экологический кодекс Санкт-Петербурга⁶, вступивший в силу с 1 января 2017 года.

Правила землепользования и застройки и право граждан на благоприятную окружающую среду

Летом 2016 года в Санкт-Петербурге вступили в силу новые Правила землепользования и застройки (ПЗЗ)⁷, которые содержат более жесткие нормативы по высотности и плотности городской застройки. Их общественное обсуждение предоставило возможность для реализации многих общественных инициатив, связанных с градостроительным зонированием и градостроительными регламентами. Подавляющее большинство предложений граждан об изменении ПЗЗ было связано со снижением высотности и плотности застройки в районе их проживания, а также с увеличением размера минимальных площадей озеленения в зависимости от вида разрешенного использования земельных участков.

К сожалению, многие предложения, получив предварительное одобрение Комиссии по землепользованию и застройке при Правительстве Санкт-Петербурга, не были утверждены в окончательной редакции ПЗЗ. Причиной тому часто служила инвестиционная привлекательность земельного участка. Несмотря на провозглашенный

ПЗЗ приоритет сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия⁸, на практике преимущество имели варианты с более привлекательными условиями для строительных инвестиций.

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 18.07.2016 № 455-88 «Экологический кодекс Санкт-Петербурга».

⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «Об утверждении Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

⁸ Пункт 1.1.2.1 приложения № 1 к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «Об утверждении Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Так, в 2016 году к Уполномоченному обратилась группа жителей муниципального образования МО № 65 Приморского района, выступающая за сохранение и благоустройство сквера, расположенного на земельном участке с кадастровым номером 78:34:0004163:22. Данная территория рядом с д. 112 по ул. Савушкина не отнесена ни к лесным участкам, ни к зеленым насаждениям, образованным в результате искусственного озеленения.

Согласно проекту ПЗЗ этот земельный участок включен в зону Т1-2_2⁹. На его месте предполагается строительство многоэтажного делового центра. Во время публичных слушаний по данному вопросу было внесено пять мотивированных предложений об изменении градостроительной зоны с ТД1-2_2 на ТД2¹⁰, не допускающей строительство делового центра. Предложения были отнесены к замечаниям, которые могут быть приняты при утверждении проекта¹¹. Однако на заседании Комиссии по землепользованию и застройке, состоявшемся 27 апреля 2016 года, окончательно был утвержден первоначальный вариант зонирования – ТД1-2_2. Причиной тому послужило заключенное в 2007 году соглашение между Правительством Российской Федерации и акиматом¹² города Астаны Республики Казахстан о торгово-экономическом и культурном сотрудничестве. На основании указанного соглашения инвестору ООО «Торговый дом «Астана»» предоставлен земельный участок под строительство делового центра северо-западнее дома № 112, лит. А, по ул. Савушкина. В свою очередь, в Астане выделен аналогичный участок для строительства комплекса «Санкт-Петербург», который был возведен в 2013 году¹³.

Защита зеленых насаждений в законодательстве Санкт-Петербурга

Летом 2016 года были внесены значительные изменения в Закон Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге».

Основной задачей изменений было разграничение компетенции между городскими органами государственной власти и органами местного самоуправления в вопросах учета, содержания, охраны и использования зеленых насаждений в Санкт-Петербурге. В результате из законодательства было исключено понятие «зеленые насаждения внутриквартального озеленения» (ЗНВО) и введены новые: «зеленые насаждения общего пользования городского и муниципального значения», «зеленые насаждения резерва озеленения».



Марсово поле.

⁹ Общественно-деловая подзона объектов многофункциональной общественно-деловой застройки и жилых домов в периферийных и пригородных районах Санкт-Петербурга, расположенных вне зоны влияния Кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга и вылетных магистралей с включением объектов инженерной инфраструктуры.

¹⁰ Зона для размещения специализированных общественно-деловых объектов, преимущественно некоммерческого назначения.

¹¹ Заключение о результатах публичных слушаний, утвержденных 25.01.2016 и 27.01.2016.

¹² Региональный орган исполнительной власти в Казахстане.

¹³ https://gov.spb.ru/gov/terr/reg_primorsk/news/85610



Кленовая ул.



Южно-Приморский парк.

Насколько эффективна новая классификация, покажет время. Уполномоченный надеется, что новый подход будет способствовать сохранению и развитию именно сегмента внутриквартального озеленения, которое теперь относится к территории зеленых насаждений общего пользования муниципального значения. Измененная терминология должна способствовать лучшему пониманию, кто и в каких случаях обязан выполнять задачи учета, охраны, содержания, ремонта и иного законного использования растительных массивов в городе.

Кроме того, новый статус внутриквартального озеленения повышает уровень его защищенности от капитальной застройки. Если раньше закон допускал капитальное строительство на территории ЗНВО объектов социальной инфраструктуры¹⁴, то теперь предоставление земельных участков для размещения объектов капитального строительства запрещается (за исключением случаев размещения объектов зеленых насаждений, строительства сооружений метрополитена, шахт тоннельных канализационных коллекторов)¹⁵.

Логичным продолжением такого подхода представляется распространение практики града-

ции на городской и муниципальный сектор не только в отношении территорий зеленых насаждений общего пользования, но и на минимальные нормативы обеспеченности населения Санкт-Петербурга территориями зеленых насаждений. В настоящее время этот норматив определяется средним соотношением для всего городского района¹⁶. В такой ситуации одно муниципальное образование может быть полностью лишено растительных массивов, но считаться обеспеченным зелеными насаждениями в силу того, что они есть в избытке в другом, пусть удаленном, но входящем в тот же городской район. В результате реальными «обладателями» благоприятной экологической среды оказываются лишь те муниципалитеты, которые включают в себя территории городских лесов или парков или располагаются рядом с ними.

Для установления муниципальных показателей обеспеченности зелеными насаждениями в настоящее время существуют все правовые предпосылки: органам местного само-

¹⁴ Статья 16 Закона Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» (исключена с 15 июля 2016 года).

¹⁵ Статья 15 Закона Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге».

¹⁶ Показатель обеспеченности населения Санкт-Петербурга территориями зеленых насаждений определяется для каждого района Санкт-Петербурга как соотношение суммы площадей всех территорий зеленых насаждений общего пользования городского и местного значения, а также некоторых территорий зеленых насаждений ограниченного пользования (Парк культуры и отдыха «Дубки», ЦПКиО им. С.М. Кирова, Зеленогорский парк культуры и отдыха), расположенных в границах района Санкт-Петербурга, к общему количеству лиц, зарегистрированных в данном районе Санкт-Петербурга.

управления Санкт-Петербурга предоставлены необходимые полномочия¹⁷, объекты зеленых насаждений отнесены к объектам социальной инфраструктуры Санкт-Петербурга и внутригородских муниципальных образований¹⁸, а отношения, связанные с озеленением территории, использованием, защитой и охраной зеленых насаждений, их созданием (размещением), ремонтом, восстановлением и переустройством, считаются благоустройством территории¹⁹.

В 2016 году возник спор о компетенции законодателя Санкт-Петербурга в вопросах защиты зеленых насаждений. Законом Санкт-Петербурга устанавливалась административная ответственность за движение и стоянку механических транспортных средств на территориях зеленых насаждений общего пользования, выполняющих специальные функции и ограниченного пользования²⁰. По заявлению жителя города Санкт-Петербургом городским судом эта норма была признана недействующей, что в дальнейшем было подтверждено Верховным Судом Российской Федерации²¹. Согласно выводам судов, термины «движение» и «стоянка» относятся к Правилам дорожного движения, а следовательно – к компетенции федерального законодателя.

В этой связи Законодательным Собранием Санкт-Петербурга слова «стоянка» и «движение» были заменены на «размещение» транспортных средств²². Тем самым правонарушение исключено из сферы дорожно-транспортных и, по мнению законодателей Санкт-Петербурга, не требует федерального регулирования. Норма в настоящее время действует и может применяться гражданами для защиты права на благоприятную окружающую среду.

В то же время в Государственную Думу Российской Федерации в 2016 году поступил законопроект о внесении в КоАП РФ поправки об установлении административной ответственности за проезд и стоянку транспортных средств на газонах или других озелененных территориях²³. При этом административную ответственность за правонарушение предлагается предусмотреть в главе, посвященной не дорожно-транспортным, а экологическим правонарушениям.

В случае принятия данной нормы на федеральном уровне для преодоления коллизии законодательства необходимо будет дополнительно рассмотреть вопрос о разграничении территории зеленых насаждений, в отношении которых будет осуществляться либо федеральная, либо региональная правовая защита.



Парковка на покрытом снегом газоне (Таврический переулок).

¹⁷ Подпункт 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

¹⁸ Статья 7 Закона Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге».

¹⁹ Пункт 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге».

²⁰ Статья 32 Закона Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (в редакции до 03.07.2016).

²¹ Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.04.2016 № 78-АПГ16-4 решение Санкт-Петербургского городского суда было частично изменено: статья 32 признана недействующей не со дня ее принятия, а с момента вступления решения суда в законную силу, т. е. с 20.04.2016.

²² Закон Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 347-62 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»».

²³ Законопроект № 1131294-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за проезд и стоянку транспортных средств на озелененных территориях».



Мусорные контейнеры на Большом Сампсониевском пр., д. 41.

Защита благоприятной окружающей среды при работе с отходами производства и потребления

Важным изменением законодательства в сфере обращения с отходами стало вступление в силу с 1 января 2016 года изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»²⁴. Указанный закон не только заменил привычный нам термин «твердые бытовые отходы» на «твердые коммунальные отходы» (ТКО), но и закрепил важнейшие обязанности граждан и юридических лиц по обращению с отходами.

В соответствии с данными изменениями до 1 июля 2016 года все хозяйствующие субъекты (как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели), осуществляющие работы по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I – IV классов опасности, обязаны были получить лицензию на осуществление этой деятельности. Лицензирование работы с отходами, в том числе ТКО, призвано усилить гарантии защиты права граждан на благоприятную окружающую среду, создав уголовно-правовые барьеры на пути загрязнения природы.

Также важным новшеством является необходимость составления в регионах территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО. Территориальная схема содержит всю информацию об отходах региона: общее количество отходов, виды и классы опасности, кто и сколько образует отходов (с адресом фактического местонахождения источника образования отходов), кто занимается переработкой ТКО и т. д.²⁵ Схема выстраивает маршруты движения отходов от момента их образования до места переработки или захоронения.

Принятие территориальных схем предписывалось осуществить не позднее шести месяцев со дня вступления в силу требований к составу и

содержанию таких схем, то есть до 26 сентября 2016 года. Территориальная схема обращения с отходами в Санкт-Петербурге – документ объемом в 1 000 страниц формата А3 – была согласована с Департаментом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Северо-Западному федеральному округу 23 сентября 2016 года и утверждена Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2016 № 1147, которое по состоянию на 28 февраля 2017 года не опубликовано.

Расширяется деятельность Комитета по природопользованию по сбору опасных отходов от населения (проект «Экомобиль»), отмеченная Уполномоченным в докладах прошлых лет²⁶. В 2016 году в проекте было задействовано восемь стационарных пунктов сбора (в 2015 году – пять), два экомобиля, 210 экотерминалов (в 2015 году – 208) и более 700 экобоксов (в 2015 – около 300)²⁷. Собрано более 289 тонн опасных отходов, что в 1,5 раза превышает результаты 2015 года.

Полигон «Красный Бор»

Продолжает вызывать тревогу экологическая ситуация вокруг Санкт-Петербургского государственного унитарного природоохранного предприятия «Полигон “Красный Бор”» (Полигон «Красный Бор»), отмечавшаяся в Докладе Уполномоченного за 2015 год²⁸.



СПб ГУП Полигон «Красный Бор». Фотография с сайта «Колпино-сити» (kolpino-city.ru).

12 марта 2016 года в СМИ появились сообщения о прорыве 10 марта 2016 года дамбы кольцевого канала на полигоне «Красный Бор».

В связи с противоречивой и неполной информацией об инциденте Уполномоченный обратился с запросами в Комитет по природопользованию, в ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», в Главное управление МЧС России по Ленинградской области, в Главное управление МЧС России по Санкт-Петербургу, к природоохранному прокурору Санкт-Петербурга, а также в Росприроднадзор по Северо-Западному федеральному округу.



- Поступающие на захоронение – 76,3%
- Подвергаемые переработке – 20,3%
- Отобранные вторичные материальные ресурсы – 3,3%



- в Санкт-Петербурге – 74,2%
- в Ленинградской области – 25,8%

²⁴ Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

²⁵ Постановление Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами».

²⁶ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 78–79, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 129–130.

²⁷ Письмо Комитета по природопользованию от 08.02.2017 № 01-2305/17-1-1.

²⁸ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 130.



СПб ГУП Полигон «Красный Бор». Фотографии с сайта общественного движения «Красивый Петербург» (krasivyy-peterburg.spb.ru).

Как следовало из ответа Департамента Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу²⁹, а также Комитета по природопользованию³⁰, имел место сброс загрязненных вод (около 100 куб. м.) в изолированную придорожную канаву, однако без дальнейшего распространения.

Департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу в отношении Полигона «Красный Бор» возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 8.1 КоАП РФ за непредоставление экологической информации об аварийной ситуации.

Учитывая общественный интерес к сообщениям об аварийных ситуациях на Полигоне «Красный Бор», Уполномоченный обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с просьбой об информировании общественности о реальной ситуации на Полигоне «Красный Бор». В поступившем ответе содержалась информация об устранении паводка на территории полигона и об отсутствии риска экологической катастрофы, связанной с поступлением токсичных стоков за территорию Полигона «Красный Бор»³¹.

Однако уже 26 августа 2016 года в Департамент Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу от экологических активистов вновь поступило сообщение о сбросе с территории Полигона «Красный Бор» неочищенных сточных вод в магистральный канал за пределами полигона и далее в ручей Большой Ижорец. По итогам проверки факт сброса подтвердился. В частности, результаты лабораторного анализа проб сточной воды из магистрального канала за пределами полигона свидетельствовали о превышении концентраций загрязняющих веществ по ряду показателей в 2–4,5 раза. Предприятие признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 8.13 КоАП РФ (нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение).

Происшествие указало на необходимость защиты открытых карт-котлованов (№ 64 и 68) полигона не только от паводковых вод, но и от атмосферных осадков. Было решено укрыть их специальными понтонами-секциями с противотрационным покрытием. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга Полигону «Красный Бор» предоставлена субсидия для обеспечения безопасности гидротехнических сооружений и проведения противоаварийных

мероприятий³². На конец 2016 года противотрационным покрытием было покрыто порядка 90% зеркала карты № 68 и 70% карты № 64. Кроме того, Комитетом по природопользованию принимаются меры по проектированию и строительству очистных сооружений для очищения обводненных отходов. Завершение работ планируется во второй половине 2017 года³³.

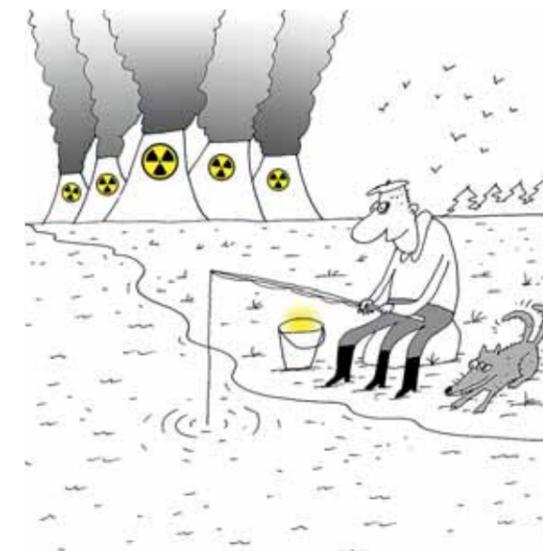
Комитетом по природопользованию разработан проект задания на необходимый комплекс изысканий для проекта рекультивации, который позволит ликвидировать негативное воздействие Полигона «Красный Бор» на окружающую среду³⁴.

Однако 20 февраля 2017 года постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда по иску Департамента Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу лицензия полигона «Красный Бор» аннулирована по причине несоответствия уровня кислотно-щелочного баланса в открытых картах-котлованах требованиям технологического регламента (что является грубым нарушением лицензии), а также в связи с «дренированием токсичных веществ из карт-котлованов». К сожалению, остается неясным, каким образом данное решение суда будет способствовать устранению выявленных недостатков.

Возможным стратегическим решением может стать передача полигона в федеральное ведение и включение его в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде с выделением как приоритетного объекта. С этой просьбой 1 февраля 2017 года депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обратились к Председателю Правительства Российской Федерации³⁵.

Право граждан на достоверную информацию об окружающей среде и общественная экологическая экспертиза

В Докладе Уполномоченного за 2015 год отмечалась исключительно важная роль общественной экологической экспертизы и предлагалось нормативно определить процедуру ее организации³⁶. Соответствующие полномочия Правительства Санкт-Петербурга были закреплены законодательно путем внесения поправок в Закон Санкт-Петербурга от 30.10.2006



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

²⁹ Письмо Департамента Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу от 15.04.2016 № 01-02/4218.

³⁰ Письмо Комитета по природопользованию от 14.04.2016 № 4262/16-0-1.

³¹ Письмо и.о. Губернатора Санкт-Петербурга от 16.04.2016 № 07-137/550.

³² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2016 № 705 «О выделении средств и внесении изменения в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.02.2016 № 94».

³³ Письмо Комитета по природопользованию от 08.02.2017 № 01-2305/17-1-1.

³⁴ Там же.

³⁵ Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга № 46 от 01.02.2017 «Об Обращении Законодательного Собрания Санкт-Петербурга к Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву».

³⁶ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 131–132.

№ 491-79 «О разграничении полномочий между органами государственной власти Санкт-Петербурга в области государственной экологической экспертизы»³⁷.

Однако принятый Экологический кодекс Санкт-Петербурга отменил действие вышеназванного закона, а норма о полномочиях Правительства Санкт-Петербурга в вопросах общественной экспертизы претерпела существенное изменение: теперь на исполнительную власть города возложена функция «организации по требованию населения общественных экологических экспертиз объектов регионального уровня»³⁸. В результате из-под общественного контроля в сфере экологии выпал целый ряд объектов, относящихся к федеральному уровню. Каких-либо иных правовых способов организации общественной экологической экспертизы, кроме обращения в органы местного самоуправления (в Санкт-Петербурге – в городские органы государственной власти), действующее законодательство не предусматривает.

Такое положение прямо противоречит федеральному законодательству, предоставляющему гражданам право общественного контроля в форме общественной экологической экспертизы объектов как регионального, так и федерального уровня, за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну³⁹.

Усматривая в указанной норме нарушение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, Уполномоченный направил письмо прокурору Санкт-Петербурга с просьбой обратиться в суд в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с иском о признании Экологического кодекса Санкт-Петербурга не действующим в части ограничения права граждан на общественную экологическую экспертизу объектов федерального уровня.



Александровский парк. Государственный музей-заповедник «Царское Село».

³⁷ Закон Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 83-11 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О разграничении полномочий между органами государственной власти Санкт-Петербурга в области государственной экологической экспертизы”».

³⁸ Подпункт 9 пункта 2 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга от 18.07.2016 № 455-88 «Экологический кодекс Санкт-Петербурга».

³⁹ Статьи 19–21 Федерального закона РФ № 174-ФЗ от 23.11.1995 «Об экологической экспертизе».



Участники первомайской демонстрации. Невский пр. 01.05.2016.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга опубликовать в установленном порядке Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2016 № 1147.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга привести в соответствие с федеральным законодательством Экологический кодекс Санкт-Петербурга в части организации общественной экологической экспертизы.

Комитету по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности обеспечить создание подведомственной организацией (Полигон «Красный Бор») официального сайта с размещением на нем актуальной информации о состоянии дел на полигоне (с учетом проходящей реорганизации).

Комитету по благоустройству Санкт-Петербурга опубликовать на своем сайте территориальную схему обращения с отходами в Санкт-Петербурге.

Органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок организации работ по компенсационному озеленению в отношении территорий зеленых насаждений общего пользования местного значения.



Ул. Съезжинская, д. 29. «Синяя птица».

1.13. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан

1.13.1. Права людей с ограниченными возможностями здоровья

Конвенция о правах инвалидов

Статья 9, пункт 2

Государства-участники принимают также надлежащие меры к тому, чтобы:

- разрабатывать минимальные стандарты и руководящие ориентиры, предусматривающие доступность объектов и услуг, открытых или предоставляемых для населения, вводить их в действие и следить за их соблюдением;
- обеспечивать, чтобы частные предприятия, которые предлагают объекты и услуги, открытые или предоставляемые для населения, учитывали все аспекты доступности для инвалидов;
- организовывать для всех вовлеченных сторон инструктаж по проблемам доступности, с которыми сталкиваются инвалиды;
- оснащать здания и другие объекты, открытые для населения, знаками, выполненными азбукой Брайля и в легко читаемой и понятной форме.

Защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья, как наиболее уязвимой и наименее защищенной категории граждан, остается важнейшей задачей Уполномоченного.

В 2016 году деятельность Уполномоченного в сфере защиты прав инвалидов была направлена на содействие улучшению их социального положения и повышению качества жизни.

В 2016 году вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», в соответствии с которым внесены изменения и дополнения в 25 федеральных законов.

Рассмотрение обращений и анализ результатов проверок показывает, что основные проблемы обеспечения прав инвалидов связаны с такими вопросами, как:

- обеспечение условий доступной среды жизнедеятельности инвалидов (преимущественно с нарушениями опорно-двигательного аппарата, зрения и слуха) и других маломобильных групп населения (МГН);
- обеспечение инвалидов дополнительными техническими средствами реабилитации;
- обеспечение информацией о правах инвалидов и механизмах их защиты.

**Количество инвалидов
в Санкт-Петербурге в 2016 году –**

644 761 чел.

(в 2015 году – 662 775 чел.),

в том числе:

- **инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата – 129 156 чел.** (20% от общего количества инвалидов), в том числе дети-инвалиды – 3 086 чел.;
- **из них инвалиды-колясочники – 15 657 чел.**, в том числе дети-инвалиды – 2 308 чел.;
- **инвалиды с нарушением зрения – 9 180 чел.** (1,4%), в том числе дети-инвалиды – 355 чел.;
- **инвалиды с нарушением слуха – 18 176 чел.** (2,8%), в том числе дети-инвалиды – 779 чел.;
- **инвалиды с детства – 29 334 чел.** (4,5%).

По данным Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга.

Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и маломобильных групп населения

В Санкт-Петербурге задача по обеспечению доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур для инвалидов и МГН возложена на органы государственной власти Санкт-Петербурга на основании Федерального закона Российской Федерации от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (Федеральный закон № 181-ФЗ) и других норм действующего законодательства¹, а также в рамках реализации Плана мероприятий (Дорожной карты) по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в Санкт-Петербурге на 2016–2020 годы².

Результаты проверок, проведенных Уполномоченным в 2016 году, показали, что значительная часть проблем в сфере обеспечения доступной среды, в том числе выявленных омбудсманом ранее (например, отсутствие элементов доступной среды, несоблюдение технических нормативов при обеспечении условий доступности и др.), остается актуальной.

Доступность объектов жилищной инфраструктуры. Проблемы обеспечения доступной среды жизнедеятельности для людей с ограниченными возможностями здоровья в первую очередь связаны с реализацией ими права на жилище³. Ненадлежащие жилищно-бытовые условия (необорудованные с учетом потребностей инвалидов малогабаритные квартиры, лестничные площадки, подъезды домов и др.), в которых зачастую вынуждены проживать люди с инвалидностью, создают проблемы в реализации их права на свободу передвижения, в том числе на доступ к учреждениям, предоставляющим социальные услуги.

Проблемы доступности жилищной инфраструктуры для людей с ограниченными возможностями здоровья, которые Уполномоченный отмечал в своем Докладе за 2015 год⁴, остались нерешенными – в 2016 году к омбудсману продолжали поступать десятки обращений на эту тематику.

¹ В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов».

² Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 28.12.2015 № 84-рп.

³ Раздел «Право на жилище».

⁴ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 147–148.

Так, гражданка К.⁵, пользующаяся в связи с заболеванием креслом-коляской, обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия администрации Выборгского района Санкт-Петербурга, предложившей ей въехать в жилье, непригодное, по мнению заявительницы, для проживания инвалида-колясочника (с узкими дверными проемами, отсутствием места для хранения кресла-коляски, маленькими ванной и туалетом и др.).

После вмешательства омбудсмена администрацией Выборгского района была проведена проверка и заявительнице предоставлена другая квартира⁶. Однако подобная «точечная» практика не решает проблему в целом.

В 2016 году постановлением Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» утверждены Правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, а также внесены изменения в нормативные акты Правительства Российской Федерации⁷.

Реализация этих системных мер должна способствовать в дальнейшем улучшению положения инвалидов в части обеспечения условий доступности жилья в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов (Конвенция).

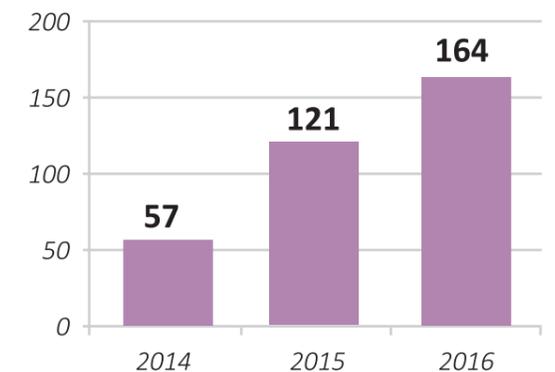
Доступность услуг и объектов социальной инфраструктуры. Интеграция инвалидов в социум, обеспечение им условий для доступа к услугам и объектам социальной инфраструктуры (ОСИ) невозможна без создания условий безопасности на пути их передвижения, в том числе обеспечения возможности безопасного подхода/подъезда к ОСИ.

⁵ Обращение № 781/16 от 10.06.2016.

⁶ http://ombudsmanspb.ru/ru/05_07_2016_invalida_pereselili_iz_neprigodnogo_zhi

⁷ Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»; постановление Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность»; постановление Правительства РФ от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения».

Количество обращений к Уполномоченному по вопросам защиты прав инвалидов в 2014–2016 годах.



Кубок мира – Кубок континентов по танцам на колясках. Концертно-выставочный комплекс «Экспофорум». 10.09.2016.



Парковка для инвалидов у МФЦ Приморского района (Богатырский пр., д. 52 / 1). 06.12.2016.



Входная группа СПб ГБУ «Территориальный центр социального обслуживания» Кировского района, оборудованная для людей с ограниченными возможностями здоровья (ул. Балтийская, д. 29). 20.12.2016.



Парковка для инвалидов рядом с Куйбышевским районным судом (ул. Караванная, д. 22).

В 2016 году улучшилась ситуация, связанная с выделением парковочных мест для автотранспортных средств инвалидов (АСИ) около объектов социальной инфраструктуры в Санкт-Петербурге⁸, находящаяся на контроле Уполномоченного с 2015 года⁹. По обращению Уполномоченного к Губернатору Санкт-Петербурга поступил ответ¹⁰, что исполнительными органами государственной власти ведется работа по созданию дополнительных парковочных мест для АСИ вблизи учреждений, находящихся в их ведении.

Так, в 2016 году парковки для АСИ оборудованы у 44 из 58 подразделений Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг». Из 18 зданий администраций районов Санкт-Петербурга парковки для АСИ оборудованы у 16. Из 375 объектов учреждений здравоохранения, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга, парковки для АСИ оборудованы вблизи 233 объектов. По остальным объектам с учетом их приоритетности администрациями районов ведется работа по изысканию возможности организации дополнительных парковочных мест для АСИ.

Доступность зданий судов. В Санкт-Петербурге по-прежнему не решена проблема доступности для инвалидов помещений судов, что нередко становится препятствием в реализации их права на судебную защиту¹¹.

В период с 6 по 20 мая 2016 года специалистами аппарата Уполномоченного совместно с представителями общественной инспекции инвалидов была проведена проверка доступности 20 судов во всех районах Санкт-Петербурга на предмет наличия парковочных мест для АСИ.

Проверка показала, что при организации возле судов парковочных мест для АСИ отсутствует комплексный подход.

Так, например, у Невского и Выборгского судов имеющиеся парковочные места для АСИ обозначены с нарушениями требований ГОСТа¹²; у Калининского, Колпинского и Красногвардейского районных судов при наличии отгороженной территории парковочные места для АСИ не предусмотрены. Отдельно можно отметить, что на местах, выделенных для парковки АСИ, осуществляется парковка автомобилей, не принадлежащих инвалидам.

Информация по итогам проверочных мероприятий была направлена Уполномоченным в УГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Управление Судебного департамента в Санкт-Петербурге и Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга (КРТИ).

В своем ответе КРТИ проинформировал Уполномоченного¹³ об организации работ по устройству дополнительных парковочных мест для АСИ вблизи 12 районных судов¹⁴, о транспортном обследовании для определения возможности обустройства мест для парковки АСИ у пяти районных судов¹⁵, о восстановлении дорожной разметки у трех районных судов Санкт-Петербурга¹⁶. Также в планах намечено обустроить места для парковки АСИ вблизи входов в 224-й и Санкт-Петербургский гарнизонный военные суды¹⁷.

Контроль за выполнением указанных работ будет продолжен Уполномоченным в 2017 году.

Реализация прав инвалидов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В 2016 году Уполномоченный совместно с УГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области продолжил проверки соблюдения водителями транспортных средств правил парковки АСИ¹⁸, результаты которых свидетельствуют о том, что в Санкт-Петербурге участники дорожного движения далеко не всегда уважают права инвалидов.



Василеостровский районный суд. Стоянка для служебного автотранспорта (Средний пр. В.О., д. 55). 10.05.2016.



Калининский районный суд. Стоянка для служебного автотранспорта (ул. Бобруйская, д. 4). 11.05.2016.

⁸ http://gov.spb.ru/helper/social/soc_invalid/programma-sozdanie-dostupnoj-sredy-zhiznedeyatelnosti-dlya-invalidov-v/

⁹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 153.

¹⁰ Письмо Губернатора Санкт-Петербурга от 29.08.2016 № 07-136/7761.

¹¹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 155.

¹² ГОСТ Р 52289-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств».

¹³ Письмо КРТИ от 05.12.2016 № 01-10-19820/16-0-1.

¹⁴ Василеостровский, Выборгский, Дзержинский, Калининский, Кировский, Колпинский, Красногвардейский, Кронштадтский, Московский, Невский, Сестрорецкий и Фрунзенский районные суды.

¹⁵ Красносельский, Петроградский, Петродворцовый, Приморский, Смольнинский районные суды.

¹⁶ Ленинский, Московский, Октябрьский районные суды.

¹⁷ Письмо КРТИ от 20.12.2016 № 01-10-20627/16-0-1.

¹⁸ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 151–153.



Профилактическое мероприятие «Инвалид». 06.12.2016.

Парковка для инвалидов у Детского поликлинического отделения № 75 СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 114» (ул. Шаврова, д. 19, корп. 1).

Эвакуация автомобиля нарушителя правил стоянки в местах, отведенных для транспортных средств инвалидов.

Так, в период с 1 по 9 декабря 2016 года в Санкт-Петербурге в рамках ежегодного профилактического мероприятия «Инвалид», проводимого по инициативе Уполномоченного с 2014 года¹⁹, было проверено 140 адресов организации парковочных мест для АСИ. В отношении нарушителей правила остановки и стоянки автомобилей в местах, отведенных для остановки и стоянки АСИ (часть 2 статьи 12.19 КоАП РФ), составлено 883 административных материала, задержанные автомобили доставлены на специализированные стоянки. Проверка также показала, что в Санкт-Петербурге ряд собственников ОСИ не выполняют требования законодательства по выделению на автомобильных стоянках (остановках) мест для АСИ (статья 5.43 КоАП РФ). В отношении таких нарушителей было составлено три административных материала, вынесено четыре представления, направлено девять информационных писем²⁰.

Доступность услуг и объектов в сферах культуры, физической культуры и спорта. Интеграция людей с ограниченными возможностями в общество в соответствии с положениями Конвенции

предполагает обеспечение реализации ими права на доступ к культурным ценностям, занятиям физической культурой и спортом, зрелищным мероприятиям и др.

18 марта 2016 года Уполномоченный совместно с президентом Паралимпийского комитета России В.П. Лукиным провели рабочую встречу с руководителями Общероссийской физкультурно-спортивной общественной организации «Российская ассоциация спортивных сооружений», одним из направлений деятельности которой является разработка стандартов доступности объектов спортивной инфраструктуры для МГН. Участники встречи договорились о сотрудничестве по созданию безбарьерной среды не только для профессиональных спортсменов-паралимпийцев, но и для всех инвалидов²¹.

Отрадно, что соблюдение прав инвалидов постепенно становится одной из приоритетных задач учреждений культуры Санкт-Петербурга. Так, условия доступной среды созданы в наиболее посещаемых музеях: Государственном Эрмитаже, Государственном музее-памятнике «Исаакиевский собор», Государственном Русском музее, Государственном музее истории Санкт-Петербурга (Петропавловская крепость) и других крупных учреждениях культуры. Например, в Исаакиевском соборе инвалиды-колясочники имеют возможность подняться с помощью специального лифта и передвижной платформы на смотровую площадку, находящуюся на высоте 37 метров²².

Наряду с созданием доступной среды для инвалидов в учреждениях культуры необходимо обеспечивать своевременное размещение информации об этом на интернет-сайтах учреждений. Положительным примером является сайт Государственного музея политической истории России, на котором размещена информация о схеме и паспорте доступности объекта²³.

Помимо обеспечения условий доступности в музеях разрабатываются специальные проекты и программы для инвалидов разных категорий (по слуху, зрению, с ментальными нарушениями и др.)²⁴.

Несмотря на положительные тенденции в обеспечении доступа инвалидов к учреждениям культуры и физкультурно-спортивным объектам в Санкт-Петербурге, в 2016 году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы на сотрудников ряда указанных учреждений, которые своими некомпетентными действиями препятствовали в реализации прав инвалидов.

Так, в рамках рассмотрения обращения гражданки К.²⁵ в защиту прав инвалида-колясочника Б. омбудсман обратился в прокуратуру Санкт-Петербурга, в результате чего было установлено²⁶, что в нарушение статьи 15 Федерального закона № 181-ФЗ 28 марта 2016 перед началом музыкального концерта администратором Федерального государственного унитарного предприятия «Петербургский СКК» (ПСКК) был самовольно ограничен беспрепятственный доступ с балкона концертного зала (где находились люди с ограниченными возможностями здоровья, в том числе инвалид-колясочник Б.) в иные помещения ПСКК и к предоставляемым в них услугам. По фактам выявленных нарушений прокуратурой Московского района руководству ПСКК было внесено представление, ответственный администратор был привлечен к дисциплинарной ответственности, после чего новых жалоб в отношении ПСКК к омбудсману не поступало.



Рабочая встреча в ОФСОО «Российская ассоциация спортивных сооружений» (совместно с председателем Паралимпийского комитета РФ Владимиром Лукиным). 18.03.2016.



Организация доступной среды для МГН в Государственном музее-памятнике «Исаакиевский собор». 20.12.2016.



Подъемная платформа для МГН в Государственном музее политической истории России. 08.12.2016.

¹⁹ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 111–112, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 152–153.

²⁰ Письмо УГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 18.01.2017 № 12/2-929.

²¹ http://ombudsmanspb.ru/RU/sotrudnichestvo_paralimpijskogo_komiteta_rossii_s

²² http://www.cathedral.ru/isaakii_bez_barerov

²³ http://www.polithistory.ru/visit_us/dostupnost_dlya_invalidov/

²⁴ <http://mr7.ru/articles/152349/>

²⁵ Обращение от 16.05.2016 № 843/15.

²⁶ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 19.08.2016 № 7-2635-2016.



ФГУП «Петербургский СКК»
(пр. Юрия Гагарина, д. 8).

К Уполномоченному обратился инвалид 1 группы, гражданин А.²⁷, который сообщил, что столкнулся с грубым нарушением прав инвалидов на доступ к культурным ценностям в «Историко-музейном комплексе в Разливе»: сотрудники комплекса запретили инвалиду воспользоваться для парковки своего АСИ автостоянкой возле музея «Шалаш», после чего А. был вынужден покинуть территорию комплекса, так и не посетив музей. Омбудсман инициировал проверки информации, изложенной в обращении, которые провели администрация и прокуратура Курортного района Санкт-Петербурга. В ходе проверок

были выявлены множественные нарушения требований к созданию условий доступности для инвалидов и МГН. По результатам проверки руководству комплекса было внесено представление с требованием устранить выявленные нарушения²⁸, которое в настоящее время находится в процессе выполнения.



Подопечная БОО «Перспективы»
Юлия Калаева на открытии фотовыставки,
посвященной 20-летию организации.
Библиотека «Лиговская» (Лиговский пр., д. 99).
14.04.2016.

Обеспечение инвалидов средствами реабилитации

В 2016 году в Санкт-Петербурге сохранялись проблемы в сфере обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР) и дополнительными техническими средствами реабилитации (ДТСР)²⁹. К Уполномоченному продолжали поступать обращения граждан, связанные с указанными проблемами.

Зачастую инвалиды, передвигающиеся с помощью кресла-коляски, нуждаются в сложной ортопедической обуви. Между тем в 2016 году услуга по обслуживанию на дому инвалидов-колясочников, одновременно являющихся получателями

протезно-ортопедических изделий, не была предусмотрена условиями заключенных государственных контрактов³⁰. Замер обуви на дому как дополнительная услуга осуществлялся сотрудниками ФГУП «Санкт-Петербургская ортопедическая фабрика ортопедической обуви» (исполнителем государственных контрактов на выполнение работ по изготовлению сложной ортопедической обуви инвалидам) только за плату. В результате сложилась ситуация, при

которой инвалиды-колясочники, получающие сложную ортопедическую обувь, вынуждены были самостоятельно добираться до фабрики либо пользоваться платной услугой на дому.

Уполномоченный обратился в Государственное учреждение «Санкт-Петербургское региональное отделение Фонда социального страхования» (ФСС). В своем ответе ФСС согласился с необходимостью внесения в конкурсную документацию по отбору организаций для обеспечения инвалидов Санкт-Петербурга сложной ортопедической обувью в 2017 году условия об обслуживании инвалидов-колясочников на дому³¹, однако в конкурсной документации на изготовление сложной ортопедической обуви на 2017 год данное условие, к сожалению, так и не было предусмотрено³².

В 2016 году в ходе совместных проверок Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга, проведенных в ряде учреждений, осуществляющих деятельность в социальной сфере, были выявлены нарушения прав людей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе инвалидов по зрению, нуждающихся в «особых» ТСР – собаках-проводниках – или уже имеющих таких собак³³.

Так, при проверке Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр международных гуманитарных связей» (Центр), подведомственного Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга³⁴, были установлены множественные факты несоблюдения технических нормативов при создании условий доступности³⁵. На момент проверки в Центре также отсутствовала система средств информирования для инвалидов по зрению на путях движения (тактильная информация и др.).

При проверке деятельности ФСС были выявлены факты нарушения прав граждан при осуществлении им выплаты ежегодной денежной компенсации расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников³⁶. В целом ряде случаев указанная выплата производилась ФСС несвоевременно³⁷.

Следует отметить, что в 2016 году омбудсман неоднократно сталкивался с жалобами граждан на работу ФСС. Так, например, гражданке Ш., инвалиду II группы, было отказано в выдаче ТСР по причине якобы «смерти лица, нуждающегося в ТСР». По данному факту Уполномоченный обратился в прокуратуру с просьбой провести проверку деятельности ФСС³⁸, в результате которой выяснилось, что специалистами ФСС была допущена «техническая» ошибка³⁹. Подобные случаи представляются абсолютно недопустимыми с этической точки зрения. ФСС уведомил Уполномоченного, что для предотвращения подобных ситуаций документы ФСС будут проходить дополнительную проверку в рамках внутреннего контроля⁴⁰.

²⁷ Обращение от 16.05.2016 № 843/15.

²⁸ Письмо прокуратуры Курортного района Санкт-Петербурга от 29.06.2016 № 373/2015.

²⁹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 108–109.

³⁰ В 2016 году заключение государственных контрактов на обеспечение инвалидов Санкт-Петербурга ТСР и протезно-ортопедическими изделиями производилось в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

³¹ Письмо ФСС от 15.12.2016 № 01-25/7803-14566.

³² <http://rostender.info/region/sankt-peterburg-gorod/27663772-tender-345-e-2016-vypolnenie-rabot-po-izgotovleniyu-slojnoj-ortopedicheskoj-obuvi-dlya-invalidov-v-2017-godu> <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/printForm/view.html?printFormId=30994327>

³³ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 29.06.2016 № 7-35-2016.

³⁴ СПб ГКУ «Центр международных гуманитарных связей» осуществляет деятельность в целях улучшения гуманитарной и социальной помощи населению Санкт-Петербурга, в частности по реализации социальных программ для инвалидов и контролю за их выполнением и др.

³⁵ Свод Правил 59.13330.2012 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001», утвержденный приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 605.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 30.11.2005 № 708 «Об утверждении Правил обеспечения инвалидов собаками-проводниками, включая выплату ежегодной денежной компенсации расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников».

³⁷ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 29.06.2016 № 7-35-2016.

³⁸ Письмо Уполномоченного от 06.09.2016 № 17-180/16.

³⁹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 15.09.2016 № 7-3150-2016.

⁴⁰ Письмо ФСС от 25.10.2016 № 01-25/03-11951.

Информирование людей с ограниченными возможностями здоровья

Одним из ключевых условий интеграции инвалидов в общество является обеспечение им доступа к социально важной информации государственных органов, в частности о доступности ОСИ⁴¹.

В связи с этим серьезную озабоченность вызывает качество предоставляемой информации на интернет-сайте Правительства Санкт-Петербурга «Доступная среда жизнедеятельности инвалидов Санкт-Петербурга» в разделе «Карта доступности» (Сайт)⁴².

4 июля 2016 года сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с представителем общественной инспекции инвалидов была проведена выборочная проверка информации о трех учреждениях здравоохранения, обозначенных на карте доступности значками зеленого цвета, то есть полностью доступных для инвалидов-колясочников, инвалидов по слуху и зрению⁴³. Проверкой установлено, что паспорта доступности данных учреждений, размещенные на Сайте, не являются актуальными: в реальности ни одно из них не соответствует требованиям доступности⁴⁴.

По этому факту Уполномоченный обратился за разъяснениями к Губернатору Санкт-Петербурга. Из ответа Губернатора⁴⁵ следует, что работу по корректировке информации на Сайте, включающую анкетирование ОСИ и введение обновленных данных, организует Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга⁴⁶, руководствуясь, в частности, нормативными актами Минтруда России⁴⁷ и Минрегионразвития России⁴⁸. Однако в настоящее время Минтруд России в связи с ратификацией Конвенции вносит изменения в указанные нормативные акты⁴⁹, поэтому работа по актуализации паспортов доступности ОСИ будет организована только после завершения данного процесса.

Вызывает беспокойство, что при этом оказываются затянутыми сроки реализации первого этапа Дорожной карты.

Следует подчеркнуть, что деятельность по обследованию ОСИ требует особой компетенции работников либо привлечения экспертов, владеющих соответствующими знаниями и навыками в сфере обеспечения доступной среды для инвалидов (по слуху, по зрению, колясочников и др.) и других МГН. Опыт реализации предыдущей программы по созданию доступной среды в Санкт-Петербурге⁵⁰ показал, что, к сожалению, квалифицированные

специалисты, а также представители общественных организаций инвалидов далеко не всегда привлекались к участию в мероприятиях по контролю и обеспечению доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других МГН.

В целях повышения квалификации специалистов, осуществляющих анкетирование ОСИ, предусмотрена возможность их обучения на базе Санкт-Петербургского государственного бюджетного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Санкт-Петербургский межрегиональный ресурсный центр» (МРЦ). В 2016 году значительно увеличилось количество специалистов, прошедших обучение в МРЦ (в 2015 году обучение прошли 32 специалиста⁵¹, а в 2016 году – 94⁵²). Однако в дальнейшем необходимо обеспечить обучение такого числа специалистов, которое соответствовало бы реальным потребностям в них, исходя из количества ОСИ в Санкт-Петербурге.

Указанные проблемы в области обеспечения прав людей с ограниченными возможностями здоровья в Санкт-Петербурге свидетельствуют об отсутствии комплексного подхода, несовершенстве регионального законодательства и о недостаточном контроле за выполнением мероприятий по созданию доступной среды. В связи с этим особое значение приобретает эффективное межведомственное и межсекторное взаимодействие.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга повысить контроль за выполнением Дорожной карты и завершить анализ состояния доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов, а также работу по актуализации паспортов доступности объектов социальной инфраструктуры для формирования актуальной карты доступности Санкт-Петербурга.

Государственным органам и организациям, независимо от организационно-правовых форм, при реализации Федерального закона Российской Федерации от 01.12.2014 № 419-ФЗ обеспечить привлечение экспертов в области создания доступной среды для инвалидов, а также повышение квалификации сотрудников по соответствующим программам обучения.

Государственному учреждению «Санкт-Петербургское региональное отделение Фонда социального страхования» включать условие о выезде на дом специалистов для замера сложной ортопедической обуви в конкурсную документацию при осуществлении отбора организаций на поставку и изготовление технических средств реабилитации.

⁴¹ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 145, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 156–157.

⁴² Сайт «Доступная среда жизнедеятельности инвалидов Санкт-Петербурга» (www.city4you.spb.ru) был разработан в рамках Программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы, утвержденной распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 23.07.2013 № 52-рп.

⁴³ СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 24» (детское отделение) по адресу: наб. Обводного Канала, д. 123а, СПб ГБУЗ «Стоматологическая поликлиника № 15» по адресу: Загородный пр., д. 48а, СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 28» по адресу: Подъездной пер, д. 2а.

⁴⁴ По состоянию на 9 февраля 2017 года информация по указанным учреждениям здравоохранения на сайте актуализирована.

⁴⁵ Письмо Губернатора Санкт-Петербурга от 29.08.2016 № 07-136/8009.

⁴⁶ Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 16.06.2014 № 155-р «О внесении изменений в распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 04.04.2011 № 73-р».

⁴⁷ Приказ Минтруда России от 25.12.2012 № 627 «Об утверждении методики, позволяющей объективизировать и систематизировать доступность объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, с возможностью учета региональной специфики».

⁴⁸ Свод правил СП 59.13330.2012 «СНиП 35-01-2001. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения».

⁴⁹ Приказом Минстроя России от 14.11.2016 № 798/пр утвержден новый свод правил – СП 59.13330 «СНиП 35-01-2001 Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения», который вступит в силу через 6 месяцев со дня издания – 14.05.2017.

⁵⁰ Программа «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы, утвержденная распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 23.07.2013 № 52-рп.

⁵¹ Письмо Губернатора Санкт-Петербурга от 02.09.2016 № 15-182/15-35.

⁵² По данным проверки Уполномоченного от 9 февраля 2017 года.

1.13.2. Права проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания

Конституция Российской Федерации

Статья 7, часть 1

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Наиболее уязвимыми и незащищенными категориями граждан являются пожилые люди и инвалиды, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нередко страдающие психическими расстройствами. Зачастую эти люди по состоянию здоровья нуждаются в постоянном уходе и наблюдении, что может быть обеспечено лишь в стационарных условиях учреждений социального обслуживания.

В соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека и другими международными правозащитными документами¹ пожилые люди и инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, обладают гражданскими, экономическими, социальными и культурными правами наравне со всеми. Права людей, страдающих психическими расстройствами, определены также в ряде специальных документов Организации Объединенных Наций².

В государственных стационарных учреждениях социального обслуживания на территории Санкт-Петербурга (в частности, домах-интернатах для инвалидов и престарелых, психоневрологических интернатах, домах-интернатах для детей с отклонениями в умственном развитии³ и др.) социальное обслуживание инвалидов и пожилых людей, признанных нуждающимися в получении социальных услуг, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (Закон о социальном обслуживании), Законом Санкт-Петербурга от 26.12.2014

№ 717-35 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге» (Закон Санкт-Петербурга о социальном обслуживании), Правилами организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений (Правила)⁴, Порядком предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания в Санкт-Петербурге (Порядок)⁵.



ПНИ № 6.

¹ Раздел «Основополагающие документы о правах человека».

² Декларация о правах умственно отсталых лиц, 1971 год; Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1988 год; Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, 1991 год; Конвенция о правах инвалидов, 2008 год.

³ <http://gov.spb.ru/helper/social/service/>

⁴ Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 940н.

⁵ Приложение № 3 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2014 № 1283 «Об утверждении порядков предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге».

Ежегодно к Уполномоченному поступают обращения граждан и некоммерческих организаций (НКО) с жалобами на неудовлетворительное социальное обслуживание в отдельных психоневрологических интернатах (ПНИ) и домах-интернатах для инвалидов и престарелых (ДИПИ).

В соответствии с действующим законодательством⁶ Уполномоченный утверждает планы проверок и обследований государственных стационарных учреждений социального обслуживания на территории Санкт-Петербурга, которые осуществляют сотрудники аппарата Уполномоченного и привлеченные эксперты.

В 2016 году проверки были проведены в Психоневрологическом интернате № 2 (ПНИ № 2) и Психоневрологическом интернате № 6 (ПНИ № 6), Доме-интернате для престарелых и инвалидов № 1 (ДИПИ № 1) и Доме-интернате для престарелых и инвалидов № 2 (ДИПИ № 2).

По итогам проверок и обращений были выявлены следующие проблемы, связанные с обеспечением прав проживающих в ПНИ и ДИПИ:

- отсутствие индивидуального подхода к реабилитации инвалидов;
- недостаточная обеспеченность учреждений персоналом и специалистами для оказания социальных услуг необходимого объема и качества;
- недостаточная компетентность сотрудников в вопросах, касающихся прав человека, в частности прав инвалидов;
- отсутствие механизма взаимодействия (договорных отношений) между учреждениями и благотворительными НКО, оказывающими помощь инвалидам, который бы способствовал преодолению закрытости учреждений и поддержанию социальной активности проживающих;
- ненадлежащее оформление договоров о предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания⁷;
- несоблюдение установленного Порядка (формальное ведение индивидуальных программ получателей социальных услуг, отсутствие должной документации у служб, оказывающих социальные услуги, и др.).



ДИПИ № 1.

Обеспечение прав людей с ментальной инвалидностью, проживающих в ПНИ

Проблемы людей с ментальной инвалидностью⁸ и рекомендации по их преодолению с 2013 года ежегодно отражаются в докладах Уполномоченного⁹.

⁶ Статьи 13, 18, 19 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

⁷ Статья 17 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

⁸ При использовании понятия «ментальная инвалидность» здесь имеются в виду устойчивые психические, интеллектуальные или сенсорные нарушения, которые препятствуют полному и эффективному участию человека в жизни общества наравне с другими.

⁹ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 127–129; Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 115–124; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 158–165.



Комната проживающего в ПНИ № 6.



Туалет в ПНИ № 2.

За 2016 год в ПНИ Санкт-Петербурга поступило 873 человека. По состоянию на 1 января 2017 года в восьми ПНИ проживало 6 297 человек, из них 2 878 граждан, признанных недееспособными¹⁰.

В сентябре 2016 года в рамках контроля за соблюдением прав граждан, проживающих в ПНИ, сотрудниками аппарата Уполномоченного были проведены проверки ПНИ № 6 и ПНИ № 2.

По результатам проведенных проверок следует отметить в целом удовлетворительные условия проживания получателей социальных услуг, благоустроенность территорий, а также стремление администрации интернатов создать условия для получателей социальных услуг, максимально приближенные к домашним. При проведении проверок администрация каждого интерната оказывала полное содействие в доступе к документам, в помещения и на территорию интерната, давала необходимые пояснения, не препятствовала общению с проживающими и их посетителями¹¹.

Тем не менее были отмечены проблемы обеспечения прав проживающих в ПНИ.

Необеспечение приватности помещений. В ходе проверок было отмечено, что в ПНИ № 2 получателям социальных услуг не обеспечивается право на неприкосновенность частной жизни¹² (приватность).

Так, в интернате имеются отделения, в которых двери жилых комнат застеклены прозрачными стеклами. Данный факт администрация учреждения объясняет необходимостью следить за поведением людей, имеющих психические нарушения. Однако эти доводы нельзя признать состоятельными, поскольку они противоречат Конвенции о правах инвалидов и международным актам в сфере защиты прав людей с ментальной инвалидностью. Интернат является местом жительства, в котором большинство проживающих проводит всю свою жизнь, поэтому практика размещения людей «за стеклом» представляется негуманной.

Недостаток личного пространства проживающих в ПНИ № 2 и № 6 усугубляется отсутствием приватности туалетов. В обоих интернатах унитазы отделены лишь боковыми перегородками, индивидуальные кабинки отсутствуют. Для инвалидов, особенно для тех, у которых сохранилась возможность осознанной деятельности, подобные санитарные условия являются крайне унижающими.

К сожалению, государственные стандарты обеспечения приватности в психоневрологических интернатах отсутствуют. Администрация интернатов при этом руководствуется санитарными правилами¹³, которые, в свою очередь, являются инструментом реализации права получателей социальных услуг на обеспечение условий пребывания в организациях социального обслуживания, установленного в пункте 7 статьи 9 Закона о социальном обслуживании. В санитарных правилах требование приватности (например, оборудование туалетных кабинок дверьми) при оборудовании туалетных помещений не предусмотрено. Неурегулированность данного вопроса приводит к нарушению конституционного права граждан, проживающих в ПНИ, на неприкосновенность частной жизни.

Социальное обслуживание в ПНИ. Работа с людьми, проживающими в стационарных учреждениях социального обслуживания, в соответствии с Законом о социальном обслуживании требует индивидуального подхода. Проверки показали, что данное требование в ПНИ не соблюдается ни формально, ни фактически.

В ходе выборочной проверки личных дел дееспособных и недееспособных получателей социальных услуг в ПНИ № 2 и ПНИ № 6 было выявлено ненадлежащее составление индивидуальных программ предоставления социальных услуг (ИППСУ), утверждаемых в соответствии со статьей 16 Закона о социальном обслуживании. Все проверенные ИППСУ составлены идентичным образом, формально, без учета индивидуальных потребностей инвалидов, что в ряде случаев доходит до абсурда. Так, в обоих интернатах в ИССПУ женщин были включены услуги по бритью бороды и усов. ИППСУ гражданки Л., проживающей в ПНИ № 2, предусматривает услуги, в которых она не нуждается: обработку и профилактику пролежней – 350 раз в год и занятия с логопедом (эта должность отсутствует в штатном расписании ПНИ) – 96 раз в год.

Несмотря на отсутствие должным образом составленных ИППСУ, проживающие ежемесячно оплачивают услуги в соответствии с условиями договора о предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания¹⁴. Возвращение излишней платы за непредоставленные услуги договором не предусмотрено.

Проверки выявили также нарушение в ПНИ режима прогулок на отделении, где проживают инвалиды, полностью утратившие способность к самообслуживанию. Согласно журналу, в котором отражаются фактически оказанные социальные услуги в ПНИ № 6, в течение недели на прогулку было выведено лишь 9 человек из 30 проживающих на отделении. Аналогичная ситуация наблюдалась и в ПНИ № 2. Со слов медицинского персонала, «лежачих больных» в связи с состоянием здоровья на прогулки не вывозят. Вместо этого при необходимости настежь открывают окна. Между тем, практика замещения прогулок «проветриванием» лишает



Информационный стенд в ПНИ № 2.

¹⁰ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 25.01.2017 № 020-057-5449/16-0-1.

¹¹ Из беседы с родственниками проживающих выяснилось, что установленные часы посещения в ПНИ № 6 и ПНИ № 2 не ограничиваются, посещение возможно на территории и в общих помещениях интернатов, а также в комнатах проживающих, находящихся на постельном режиме. При этом посетителям на словах рекомендуется при планировании времени своего посещения учитывать распорядок дня в интернате (туалет, прием пищи, реабилитационные мероприятия и др.).

¹² Статья 23 Конституции Российской Федерации.

¹³ Пункт 6.3. СП 2.1.2.3358-16 «Санитарно-эпидемиологические требования к размещению, устройству, оборудованию, содержанию, санитарно-гигиеническому и противоэпидемиологическому режиму работы организаций социального обслуживания», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27.05.2016 № 69.

¹⁴ Приложение 2 к Методическим рекомендациям по организации предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания государственными стационарными учреждениями социального обслуживания населения Санкт-Петербурга, находящимися в ведении Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, утвержденным распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 22.12.2015 № 679-р.



Инвалидные коляски, предназначенные для прогулок проживающих в ПНИ № 6.



Кабинет для занятий рукоделием в ПНИ № 6.

инвалида возможности общения, наблюдения за окружающим миром и т. п..

В Докладе Уполномоченного за 2015 год¹⁵ проблемы организации прогулок для лиц, которые не могут самостоятельно передвигаться, связывались с нехваткой персонала¹⁶ в интернатах. Однако недостаточность персонала не может являться причиной трудностей, возникающих в ПНИ с предоставлением отдельных социальных услуг. Имеются основания полагать, что право каждого инвалида на прогулку расценивается персоналом ПНИ как второстепенное, поэтому и не обеспечивается должным образом, что, в свою очередь, может быть связано с недостаточной компетентностью сотрудников ПНИ в области обеспечения прав инвалидов.

Существует серьезная проблема, связанная с созданием условий для реабилитации инвалидов ПНИ в соответствии со статьей 20 Закона о социальном обслуживании¹⁷, которая заключается в отсутствии специально предназначенных для этого структурных подразделений (отделений, центров реабилитации). Их организация в ПНИ, к сожалению, не предусмотрена Правилами, в штатном расписании ПНИ должности логопедов, педагогов-

дефектологов, воспитателей, методистов и др. отсутствуют. Тем не менее в Санкт-Петербурге имеется и положительный опыт: в ПНИ № 3, 6 и 10 подобные подразделения существуют¹⁸.

Решение указанной проблемы возможно лишь при взаимодействии органов государственной власти с участием некоммерческих организаций, работающих в сфере социальной поддержки инвалидов.

Отделения усиленного медицинского наблюдения. В ПНИ № 2 и № 6, как и в большинстве подобных учреждений Санкт-Петербурга, функционируют «закрытые» отделения, в которых осуществляется «усиленное медицинское наблюдение». Условия проживания (полная изоляция от социума, скученность, отсутствие у людей какого-либо занятия и др.) и тягостная обстановка в таких отделениях ставят под сомнение результативность реабилитации. Режим проживания в них предполагает существенное ограничение прав граждан.

Организация подобных отделений не предусмотрена ни Законом о социальном обслуживании, ни Порядком, ни Правилами, о чем Уполномоченный уже упоминал в своем Докладе за 2015 год¹⁹.

¹⁵ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 163.

¹⁶ По состоянию на 25 декабря 2016 года средняя укомплектованность штатов ПНИ увеличилась на 12,5% (в 2015 году – 76,6%, в 2016 году – 89,1%). Укомплектованность ПНИ № 6 достигла 100%, а ПНИ № 2 – 85,5%.

¹⁷ Предоставление социально-психологических, социально-педагогических услуг и услуг, способствующих повышению коммуникативного потенциала.

¹⁸ <http://pni3.esy.es/>, <http://pni6.ru/centr/>, <http://pni10.ru/?page=rc>

¹⁹ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 161–163.

Двадцатилетие БОО «Перспективы». Библиотека «Лиговская». 14.04.2016.



Открытие фотовыставки «Ретроспектива Перспектив. Через ответственность к изменениям».



Выставка картин «Тайм» воспитанника арт-студии БОО «Перспективы» Михаила Соколова, проживающего в Психоневрологическом интернате № 3.

Художник дает Уполномоченному свой первый в жизни автограф.

В 2016 году в рамках подготовки к настоящему Докладу в адрес Комитета по социальной политике Уполномоченным был направлен запрос информации о работе ПНИ, в частности о правомерности создания в них отделений усиленного медицинского наблюдения. Данная информация Комитетом по социальной политике не предоставлена²⁰.

Представляется, что вопросы, касающиеся положения получателей социальных услуг, содержащихся на отделениях с режимом усиленного медицинского наблюдения в ПНИ, требуют особого внимания.

Положение инвалидов молодого возраста. В ходе проведенных в 2015 и 2016 годах проверок было отмечено, что в ПНИ проживают молодые люди с тяжелыми множественными нарушениями развития, переведенные из детских домов-интернатов (ДДИ). Многие из них выглядят крайне ослабленными и, как представляется, нуждаются в постоянном уходе и сопровождении на том же уровне, что и в ДДИ. Однако из-за отсутствия в штате ПНИ необходимых специалистов таким инвалидам недоступны необходимые им социально-педагогические, социально-психологические и другие услуги, предусмотренные Законом о социальном обслуживании.

Показательной представляется история перевода в ПНИ № 2 из ДДИ № 4 девушки Г., страдающей детским церебральным параличом в тяжелой степени, однако умственно сохранной. У Г. имеется личный компьютер (ноутбук), который является для нее единственным средством общения. В ДДИ с девушкой работали педагоги и психологи, посещали волонтеры, у нее была возможность внешнего общения с помощью электронной почты, а также на социальных сайтах в сети Интернет. Такая возможность для нее в ПНИ № 2 отсутствует. При этом в интернате не созданы условия, соответствующие ее интеллектуальному уровню: девушка проживает совместно с людьми, сильно отличающимися от нее в умственном развитии, с ней не проводятся определенные занятия, способствующие поддержанию и развитию уровня, достигнутого в ДДИ.

По информации, поступившей к Уполномоченному от некоммерческих организаций, состояние переведенных из ДДИ в ПНИ молодых людей с ослабленным здоровьем, как правило, резко ухудшается, и период адаптации на новом месте нередко заканчивается летальным исходом.

БОО «Перспективы» был разработан специальный проект, направленный на реабилитацию молодых инвалидов в условиях интенсивного развивающего ухода и рассчитанный на внедрение в ПНИ города. Данный проект в настоящее время реализуется на базе ПНИ № 3.

Указанный пример еще раз показывает, что НКО наряду с учреждениями социального обслуживания способны выполнять важные функции²¹, в том числе по реабилитации инвалидов. Отрадно, что проблема недопуска волонтеров НКО к проживающим в ПНИ, неоднократно затрагиваемая омбудсманом в своих Докладах²², постепенно перестает быть актуальной. Однако представляется целесообразным, чтобы деятельность некоммерческих организаций в ПНИ осуществлялась на основе партнерских соглашений (договоров о сотрудничестве).

В 2016 году Правительством Российской Федерации были сделаны важные шаги в сфере обеспечения гарантий прав людей с ментальной инвалидностью.



Организация доступной среды для маломобильных групп населения в ДИПИ № 1.

Так, на заседании Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере, состоявшемся 6 июня 2016 года²³, было принято решение о реформировании психоневрологических интернатов. Для выполнения этой задачи при Минтруде России была создана профильная рабочая группа²⁴.

Минздравом России подготовлен законопроект²⁵, который предполагает создание при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации службы защиты прав пациентов психиатрических стационаров и граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами.

Представляется, что предлагаемые изменения могут способствовать улучшению положения инвалидов, проживающих в домах-интернатах и психоневрологических интернатах.



ДИПИ № 2.

²⁰ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 25.01.2017 № 020-057-5449/16-0-1.

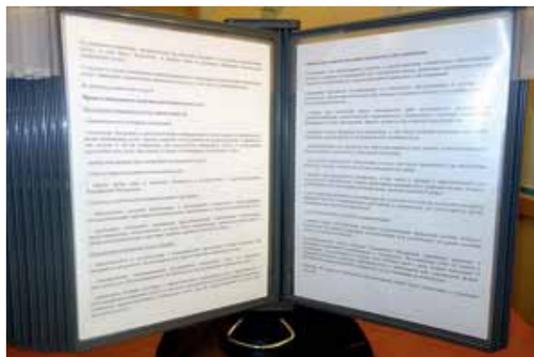
²¹ Раздел «Право на объединение».

²² Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 117–118; Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 165.

²³ <http://government.ru/info/23419/#>

²⁴ <http://www.rosmintrud.ru/social/service/111/>

²⁵ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=62241>



Информационные материалы для проживающих в ДИПИ № 2.

Обеспечение прав проживающих в домах-интернатах для престарелых и инвалидов

В 2016 году к Уполномоченному неоднократно обращались граждане, проживающие в ДИПИ № 2 и ДИПИ № 1, с жалобами на условия проживания и качество предоставляемых услуг в интернатах. По обращениям Уполномоченным были организованы выездные проверки указанных учреждений²⁶.

В результате проведенных проверок установлено, что руководство обоих ДИПИ принимает

необходимые меры по организации социального обслуживания, надлежащих санитарно-гигиенических и бытовых условий и досуга проживающих.

Тем не менее в работе ДИПИ были выявлены проблемы, связанные с обеспечением прав проживающих.

Ненадлежащее ведение индивидуальных программ. В ходе выборочной проверки личных дел проживающих в ДИПИ № 2 был выявлен формальный подход к ведению ИППСУ. Срок действия ИППСУ (с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года) не соответствует реальности. Так, ИППСУ в отношении С., проживающего в ДИПИ № 2 с 25 февраля 2016 года, имеет срок начала действия 1 января 2016 года – дату, на которую С. еще не поступил в интернат. Гражданка З. поступила в интернат 17 ноября 2015 года, однако в нарушение установленных правил²⁷ ИППСУ на нее была оформлена только 31 декабря 2015 года.

Ненадлежащим образом службами ДИПИ № 2 ведется и учетная документация: записи в журналах учета формальны и малоинформативны, их нельзя использовать для определения результативности ИППСУ. Отметки об исполнении в ИППСУ граждан отсутствуют.

Условия проживания и социальное обслуживание. Со слов гражданки В., ее неоднократные обращения к персоналу ДИПИ № 2 с просьбой об оказании помощи в стрижке ногтей не привели к какому-либо результату, в то время как данная услуга является обязательной для пожилых людей и входит в ИППСУ. Кроме того, со слов женщины, социальные работники по отношению к ней не проявляют внимания, не общаются и не посещают ее.

Наряду с положительными отзывами о работе столовой ДИПИ № 2, ряд проживающих высказал претензии к качеству питания, в частности к избыточному содержанию в пище соли и жира, что вредно для лиц, страдающих гипертонической болезнью. Так, гражданину З. по медицинским показаниям установлена бессолевая диета, которая, однако, не может быть обеспечена в таких условиях. Таким образом, администрация ДИПИ № 2 не в полной мере обеспечивает надлежащую организацию рационального, в том числе диетического, питания

²⁶ По обращению гражданина Г. проверка ДИПИ № 1 проводилась 23 декабря 2016 года, по обращению гражданки И. ДИПИ № 2 проверялось 9 сентября 2016 года и 28 декабря 2016 года.

²⁷ Согласно пункту 5 Примерного порядка предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, утвержденного приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 24.11.2014 № 935н, срок составления ИППСУ не должен превышать 10 рабочих дней со дня подачи заявления и документов, необходимых для принятия решения о предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания.

проживающих с учетом состояния их здоровья²⁸.

Проживающие также обращали внимание на то, что лекарственные препараты им, как правило, приходится покупать за свой счет, поскольку терапевт в ДИПИ № 2 не выписывает льготные рецепты.

На момент повторной проверки ДИПИ № 2 были отмечены нарушения, создающие бытовые неудобства для пожилых людей. Так, комнаты проживающих слабо обогревались батареями центрального отопления, из-за чего люди были вынуждены использовать собственные нагревательные приборы для поддержания комфортной температуры воздуха в жилом помещении. Были также выявлены несоблюдения правил пожарной безопасности при проведении ремонтных работ²⁹. Электропроводка в одном из помещений общего пользования, предназначенном для стирки и глажки белья, была неисправна.

Изоляция ослабленных инвалидов в ДИПИ № 1. В ходе проверки ДИПИ № 1 был осмотрен корпус интерната, введенный в эксплуатацию в 2016 году³⁰, где находится отделение интенсивного медицинского ухода за инвалидами I и II групп с последствиями инсульта и сосудистыми заболеваниями, а также «лежачими» больными (отделение милосердия).

Несмотря на созданные в этом отделении милосердия современные условия³¹, фактически этот корпус работает как больница, причем заселяется инвалидами, полностью зависимыми от персонала. Создание условий жизни, приближенным к домашним, а также удовлетворение коммуникативных потребностей граждан на таком отделении милосердия представляется весьма проблематичным.

В связи с этим значительная часть инвалидов изолируется от социума интерната.

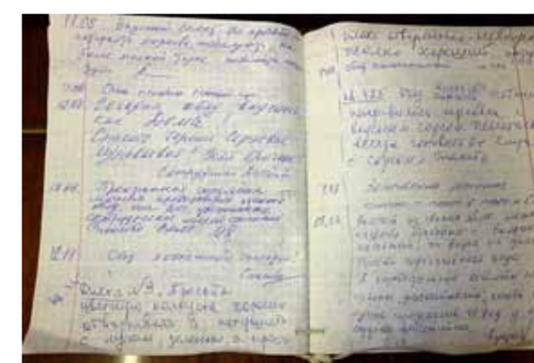
Так, в ходе проверки было отмечено, что заявитель Г., инвалид с высоким уровнем ампутации нижних конечностей, и его сосед по комнате днем были одеты в нижнее белье и лежали под одеялами. Прикроватная тумбочка Г. была задвинута столом, личные вещи в ней

²⁸ Пункт 9 Временного положения о доме-интернате (отделении) милосердия для престарелых и инвалидов, утвержденного приказом Минсоцзащиты Российской Федерации от 11.10.1993 № 180.

²⁹ На момент повторной проверки (28 декабря 2016 года) в здании не были завершены ремонтные работы, в том числе по переоборудованию подвальных помещений ДИПИ № 2 под медицинский блок и оздоровительную зону, срок исполнения государственного контракта истек 1 января 2017 года. При этом очевидной являлась невозможность завершения данных ремонтных работ в установленный срок.

³⁰ <https://gov.spb.ru/press/governor/87363/>

³¹ Инвалиды проживают в просторных жилых помещениях с прихожей, комнатой, рассчитанной на проживание двух человек, балконом и санитарной комнатой с душевой кабиной, умывальником и унитазом. Для удобства проживающих в комнатах установлены современные медицинские кровати, которые учитывают потребности «лежачих» пациентов. Во всех помещениях корпуса инвалидам обеспечены условия доступности – широкие дверные проемы, поручни и др.



Книга отзывов и предложений о качестве питания в ДИПИ № 2.



Новый корпус ДИПИ № 1, оборудованный под отделение интенсивного медицинского ухода.

отсутствовали, в шкафу также не было верхней одежды³² (по словам администрации, верхняя одежда проживающих находится в специально отведенном для этого помещении, что вызвало недоумение, поскольку для каждого проживающего предусмотрены отдельные платяные шкафы). Съемный поручень на кровати, предназначенный для захвата снизу, и кнопка вызова медицинского персонала, расположенная сзади на стене, были ему недоступны.

В ходе беседы с проживающими выяснилось, что персонал отделения заходит к ним в комнату лишь во время проведения режимных мероприятий (утренний туалет, прием пищи и т. д.), полноценное общение наравне с другими не обеспечивается, предусмотренные Законом о социальном обслуживании социально-психологические услуги не предлагаются.

Отмеченные факты свидетельствуют о недостаточном внимании со стороны сотрудников интерната к личным проблемам проживающих на отделении, связанных с инвалидностью, изоляцией от других и пр. Представляется необходимым создать условия для обеспечения подвижности инвалидов в дневное время, осуществления ими посильной деятельности, общения с другими и др. Важно обеспечить доступ к ним волонтеров благотворительных организаций, взаимодействие с которыми способствует поддержанию интеллектуальной и физической активности инвалидов.

Выявленные в ДИПИ нарушения в сфере социального обслуживания не ограничиваются приведенными примерами. Это свидетельствует о недостаточном контроле за исполнением в учреждениях законодательства о социальном обслуживании, не всегда надлежащем исполнении должностных обязанностей сотрудниками интернатов и др. Замечания относительно условий проживания и предоставления услуг отдельным гражданам, возникшие в ходе проведенных проверок, были доведены до сведения руководителей интернатов, которые согласились с тем, что выявленные нарушения могут и должны быть устранены.

Для преодоления указанных проблем необходим более эффективный контроль со стороны Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, в ведении которого находятся государственные стационарные учреждения социального обслуживания, за исполнением в данных учреждениях законодательства Российской Федерации о социальном обслуживании и др.

Соблюдение прав пожилых людей и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания в Санкт-Петербурге (права на полноценную жизнь, обеспечение условий жизни наравне с другими, неприкосновенность жилища, приватность, свободу выбора, уважение к достоинству личности и защиту от дискриминации и др.), должно стать основным принципом ведения социальной работы с ними в таких

учреждениях. При этом важно обеспечить эффективный общественный контроль³³, в том числе учет рекомендаций Общественного совета по проведению независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере социального обслуживания³⁴.

Рекомендации

Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга и подведомственным ему стационарным учреждениям социального обслуживания:

- принять меры по выявлению индивидуальных потребностей получателей социальных услуг для их учета в ИПССУ;
- усилить контроль за надлежащим исполнением ИПССУ, ведением служебной документации;
- обеспечить ослабленным инвалидам условия жизни, приближенные к домашним, а также возможность полноценного общения с другими;
- принять меры по обеспечению прав граждан на неприкосновенность частной жизни (приватность);
- рассмотреть вопрос о внедрении практики заключения договоров о сотрудничестве учреждений с НКО;
- обеспечить повышение квалификации сотрудников по вопросам, касающимся обеспечения защиты прав человека.

Сохраняет также актуальность рекомендация, сформулированная в Докладе Уполномоченного за 2015 год, об отказе от практики организации в ПНИ отделений усиленного медицинского наблюдения³⁵.

³³ Статья 34 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

³⁴ Создан при Комитете по социальной политике Санкт-Петербурга в соответствии с распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 26.11.2013 № 364-р «Об общественном совете по проведению независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере социального обслуживания населения».

³⁵ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 165.

³² По просьбе специалистов аппарата Уполномоченного верхняя одежда Г. была возвращена в его комнату.

1.13.3. Права призывников и военнослужащих

Конституция Российской Федерации

Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.
2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.
3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Военнослужащим и призывникам в Российской Федерации гарантируются права и свободы, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но с ограничениями, обусловленными воинской обязанностью. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Федеральный закон № 53-ФЗ) воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает: призыв на военную службу; прохождение военной службы по призыву; пребывание в запасе; призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Для получения объективной информации по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов граждан в ходе призыва граждан на военную службу и прохождения военной службы, их государственной защиты Уполномоченный взаимодействует как с государственными органами (Объединенное стратегическое командование Западного военного округа, военный комиссариат Санкт-Петербурга, Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга (КВЗПБ), органы прокуратуры), так и с общественными организациями, осуществляющими деятельность по защите прав призывников (Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» («Солдатские матери Санкт-Петербурга»), «Союз содействия призывникам и военнослужащим» и др.).



Выступление Уполномоченного на торжественной церемонии отправки призывников к местам несения службы. Городской сборный пункт (Загородный пр., д. 54). 20.10.2016.

Уполномоченный входит в состав призывной комиссии Санкт-Петербурга (Городская призывная комиссия). В 2016 году сотрудники аппарата Уполномоченного работали в призывных комиссиях Курортного, Василеостровского, Петродворцового и Невского районов Санкт-Петербурга.

Работа представителей Уполномоченного в составе призывных комиссий способствовала принятию в отношении призывников законных и обоснованных решений, особенно в случае возникновения спорных ситуаций. Кроме того, по результатам применения призывными комиссиями действующих правовых норм, представители Уполномоченного выявляли правовые неопределенности, которые могут приводить к нарушению прав призывников.

Призыв на военную службу

В 2016 году на территории Санкт-Петербурга было призвано 6 335 человек (весной – 3 232, осенью – 3 103), предоставлена отсрочка от военного призыва 24 506 гражданам¹. При этом впервые с 2011 года наблюдался рост количества обращений о нарушениях прав призывников.

Так, в 2016 году в ходе проведения весенней и осенней призывных кампаний в военный комиссариат Санкт-Петербурга поступило 1 040 жалоб (в 2015 году – 834)²; в КВЗПБ – 134 (в 2015 году – 100)³; к Уполномоченному – 82 (в 2015 году – 58). По информации прокуратуры Санкт-Петербурга, в 2016 году в сфере надзора за исполнением законодательства о воинской обязанности и военной службе органами прокуратуры выявлено 476 нарушений закона (в 2015 году – 424), на незаконные правовые акты принесено 11 протестов (в 2015 году – 44), внесено 53 представления (в 2015 году – 72)⁴.

Проблемы в сфере реализации прав призывников, выявленные в 2016 году, были вызваны следующими причинами:

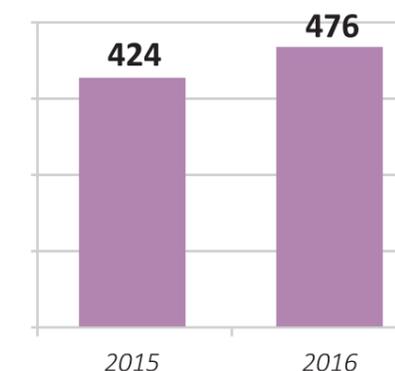
- ограничение доступа призывников к личным делам, в том числе запрет на копирование материалов личных дел;
- нарушения в ходе мероприятий по медицинскому освидетельствованию и медицинскому обследованию при призыве, в том числе несвоевременное проведение контрольного медицинского освидетельствования (КМО) призывников;
- необоснованный отказ в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (АГС).

Ограничение доступа призывников к личным делам и запрет на копирование материалов личных дел

В адрес Уполномоченного в 2016 году поступило 19 жалоб призывников и их законных представителей на отказы должностных лиц отделов военного комиссариата Санкт-Петербурга предоставить доступ к личным делам призывников.

При этом если, благодаря четкой позиции военного комиссариата Санкт-Петербурга, права призывников на ознакомление с личными делами

Выявлено нарушений закона:



По данным прокуратуры Санкт-Петербурга.



Заседание призывной комиссии Василеостровского района. 05.04.2016.

¹ Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 24.01.2017 № 214.

² Там же.

³ Письмо КВЗПБ от 20.01.2017 № 27-9827/16-0-1.

⁴ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 07-41-2017.

без копирования материалов нарушаются редко, то жалобы на отказы должностных лиц военного комиссариата в предоставлении возможности призывникам и их доверенным лицам знакомиться с материалами личных дел путем копирования (в том числе фотофиксации), а также в предоставлении заверенных копий таких материалов поступали в адрес Уполномоченного регулярно. Для эффективной защиты права на доступ к информации Уполномоченный взаимодействует с органами прокуратуры.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданина З.⁵ в связи с отказом военного комиссариата по Калининскому району Санкт-Петербурга в ознакомлении с личным делом З. под предлогом того, что дело находится в кабинете заболевшего юриста, без которого открыть опечатанный кабинет невозможно. По запросу Уполномоченного прокуратура Калининского района подтвердила факт нарушения прав призывника З. и направила обобщенное представление об устранении нарушений законодательства на имя начальника отдела военного комиссариата Санкт-Петербурга по Калининскому району⁶.

Законному представителю допризывника М. было отказано в выдаче копий листов медицинского освидетельствования, содержащихся в личном деле. После обращения Уполномоченного прокурором Невского района Санкт-Петербурга была проведена проверка, по итогам которой отказ в предоставлении копий признан незаконным. В адрес начальника отдела военного комиссариата Санкт-Петербурга по Невскому району внесено представление об устранении нарушений действующего законодательства, которое в установленный срок рассмотрено и удовлетворено. В адрес допризывника М. направлены копии листов медицинского освидетельствования⁷.

В обоснование отказов в предоставлении копий (либо возможности копирования) материалов личных дел сотрудники отделов военного комиссариата Санкт-Петербурга, как правило, ссылаются на отсутствие в действующем законодательстве, в том числе в приказе Министерства обороны Российской Федерации от 02.10.2007 № 400, нормы, обязывающей должностных лиц военного комиссариата выдавать такие документы⁸. Однако данный нормативный акт не содержит положений, регламентирующих порядок ознакомления с материалами личного дела призывника, а в соответствии с Федеральным законом № 149-ФЗ⁹ гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

Факты неправомерного отказа призывникам в ознакомлении с материалами личного дела путем копирования в 2016 году подтверждались судебными решениями¹⁰.

Для обеспечения гарантий права призывников на получение информации из личного дела путем копирования Уполномоченный обратился к командующему войсками Западного военного округа с предложением разработать инструкцию, в которой закрепить вытекающую из федерального законодательства обязанность сотрудников военного комиссариата содействовать реализации указанного права призывников. Однако до настоящего времени такая инструкция не принята.

⁵ Обращение к Уполномоченному от 09.02.2016 № 48/16-2.

⁶ Письмо прокуратуры Калининского района Санкт-Петербурга от 29.02.2016 № 361ж-2016.

⁷ Письмо прокурора Невского района Санкт-Петербурга от 31.08.2016 № 1393-ж-2016.

⁸ Письмо отдела военного комиссариата по Калининскому району от 28.12.2015 № 1097.

⁹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

¹⁰ Решения Калининского районного суда Санкт-Петербурга от 31.03.2016 и Санкт-Петербургского городского суда от 31.08.2016 по делу № 2а-3925/2016.

Нарушение прав призывников в ходе мероприятий по медицинскому освидетельствованию, в том числе несвоевременное проведение контрольного медицинского освидетельствования (КМО) призывников

Результаты медицинского освидетельствования призывников в Санкт-Петербурге в период призывных кампаний 2013–2016 годов свидетельствуют о стабилизации состояния здоровья лиц призывного возраста, а также об улучшении показателей годности лиц призывного возраста к военной службе¹¹. Так, в ходе осенне-зимней призывной кампании 2016 года общий показатель годности к военной службе (совокупность признанных годными к военной службе и годными с незначительными ограничениями) составил 80,2% (весна – 76,8%, осень – 82,3%) и стал самым высоким за последние семь лет.

Количество призывников, направленных на дополнительное обследование, в 2016 году составило 0,9% от прошедших медицинское освидетельствование (в 2015 – 0,6%).

В адрес Уполномоченного поступали жалобы на неприсвоение призывными комиссиями категорий годности к военной службе, исключающих призыв, несмотря на наличие диагнозов, подтверждающих невозможность прохождения военной службы. В отдельных случаях ненадлежащее проведение медицинского освидетельствования призывников приводило к трагическим последствиям.

Так, 26 июля 2016 года в госпитале города Луга Ленинградской области скончался военнослужащий Ф., призванный на военную службу из Приморского района Санкт-Петербурга. Призывной комиссией ему была определена категория годности к военной службе Б-3 (годен с незначительными ограничениями).

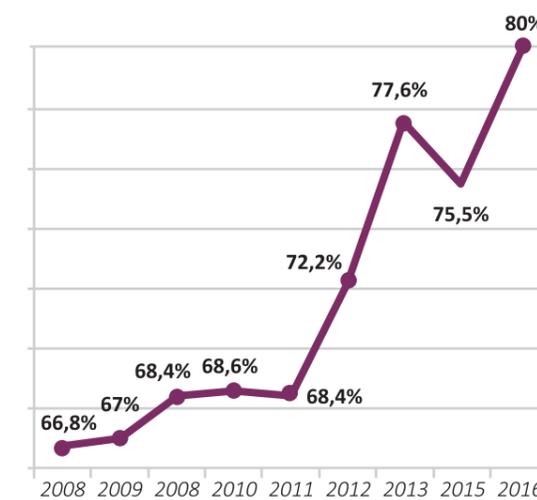
На обращение Уполномоченного об установлении причин смерти Ф. военный прокурор Западного военного округа сообщил, что военнослужащий умер от заболевания, причиной развития которого явился миокардит, перенесенный им до июня 2015 года. Проверкой выяв-

¹¹ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 01/19-9123/16-0-1.



Торжественная отправка призывников к местам несения службы. Городской сборный пункт (Загородный пр., д. 54). 19.04.2016.

Динамика общего показателя годности к военной службе





Расширенное заседание призывной комиссии Санкт-Петербурга. Смольный. 21.04.2016.

лено, что в августе 2015 года во время призывных мероприятий проводившие медицинское обследование Ф. специалисты городской больницы № 31 вынесли решение о категории годности к военной службе без учета предыдущих исследований и диагнозов¹².

Предметом споров в ходе медицинского освидетельствования призывников часто становится наличие или отсутствие такого важного для определения категории годности призывника признака, как нарушение функций пораженного органа (системы) при выявлении заболеваний, включенных в Расписание болезней¹³.

Проведенный Уполномоченным анализ материалов призывной комиссии Санкт-Петербурга по делам 1 383 призывников показал, что в ряде случаев на КМО категория годности призывников к военной службе изменялась на основании решения об отсутствии нарушений функции пораженного органа (системы). В некоторых случаях врачи-специалисты призывных комиссий изменяли заключения о существенных нарушениях состояния здоровья, вынесенные призывникам в специализированной медицинской организации. В других – напротив, существенные нарушения состояния здоровья выявлялись по итогам работы призывных комиссий муниципальных образований, однако врачи призывной комиссии Санкт-Петербурга, проводящие КМО призывников, по итогам кратковременного осмотра не усматривали такого нарушения и признавали призывников годными к военной службе.

Например, призывная комиссия муниципального образования № 5 установила у призывника Р. фиксированный сколиоз груднопоясничного отдела позвоночника второй степени с незначительными нарушениями функции позвоночника¹⁴ и определила ему категорию годности к военной службе «В» – ограниченно годен к военной службе (освобождается от призыва), которая по результатам КМО была изменена на категорию «Б-4»¹⁵ – годен с незначительными ограничениями (подлежит призыву)¹⁶.

Изучив материалы КМО призывников, Уполномоченный изложил в протоколах заседаний Городской призывной комиссии особые мнения, согласно которым призывников, в том числе призывника Р., следовало направить на дополнительное медицинское обследование для выявления заболеваний и всех состояний, являющихся квалифицирующими признаками при определении категории годности к военной службе¹⁷.

В 2016 году Уполномоченному поступали жалобы призывников о нарушении призывными комиссиями порядка организации КМО, в частности о нарушении сроков проведения КМО. Факты таких нарушений были установлены и в судебном порядке¹⁸.

Правоотношения, связанные с призывом на военную службу, носят срочный характер и возникают дважды в год: с 1 апреля по 15 июля и с 1 октября по 31 декабря¹⁹. Призывная комиссия субъекта Российской Федерации не позднее 15 июля (31 декабря) должна принять решение об утверждении или отмене решения нижестоящей призывной комиссии об освобождении призывника от призыва на военную службу или о предоставлении ему отсрочки по состоянию здоровья²⁰. Таким образом, КМО должно проводиться в рамках той призывной кампании, в период которой было принято решение об освобождении призывника от призыва по состоянию здоровья и зачислении в запас. Только такое освидетельствование позволяет достоверно либо подтвердить наличие противопоказаний для прохождения военной службы, либо исключить их.

На необходимость своевременного проведения КМО Уполномоченный и ранее обращал внимание в ежегодных докладах²¹. Однако из протоколов призывной комиссии Санкт-Петербурга следует, что большинству призывников, прошедших КМО с 3 октября по 21 ноября 2016 года, категория годности к военной службе была определена в ходе предыдущих призывных кампаний²².

27 октября 2016 года по предложению Уполномоченного в решении расширенного заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга было предписано принять необходимые меры для завершения КМО призывников до 30 декабря 2016 года²³.

Замена военной службы по призыву альтернативной гражданской службой

В 2016 году в Санкт-Петербурге заявления о замене военной службы по призыву АГС в военный комиссариат подали 119 призывников²⁴. Призывными комиссиями вынесены заключения (решения) о замене военной службы по призыву АГС 64 гражданам. В адрес Уполномоченного за указанный год поступило 27 обращений по вопросам замены военной службы по призыву АГС (в 2015 году – 13).

Из обращений призывников и опыта работы представителей Уполномоченного в призывных комиссиях следует, что проблемы возникают вследствие неверного понимания смысла права на АГС, а также условий его реализации как членами призывных комиссий, так и призывниками.

Федеральным законом установлено, что в заявлении о замене военной службы по призыву АГС гражданин указывает причины и обстоятельства, побудившие его ходатайствовать об этом. Кроме того, призывник обязан привести призывной комиссии доводы о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию²⁵. Однако в ряде случаев призывники приводят доводы, не свидетельствующие о наличии у них убеждений, которым противоречило бы несение военной службы.

Так, призывники К., О. и М. в обращении к Уполномоченному о содействии в замене им военной службы по призыву на АГС обосновали наличие у них соответствующих убеж-

¹² Письмо военного прокурора Западного военного округа от 14.10.2016 № 2/14302.

¹³ Приложение к Постановлению Правительства РФ от 04.07.2013 № 565.

¹⁴ Статья 66в Расписания болезней.

¹⁵ Статья 66г Расписания болезней.

¹⁶ Протокол заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга от 24.11.2016 № 33.

¹⁷ Протоколы заседаний призывной комиссии Санкт-Петербурга от 03.10.2016 № 1, от 05.10.2016 № 3, от 06.10.2016 № 4, от 07.10.2016 № 5, от 11.10.2016 № 6, от 14.10.2016 № 8, от 17.10.2016 № 9, от 18.10.2016 № 10, от 03.11.2016 № 20, от 15.11.2016 № 26 и др.

¹⁸ Решение Калининского районного суда Санкт-Петербурга от 07.12.2016 по делу № 2а-10441/2016.

¹⁹ Статья 25 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

²⁰ Пункт 51 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан РФ, не пребывающих в запасе, утвержденной Приказом Министра обороны РФ от 02.10.2007 № 400.

²¹ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 141–142, за 2015 год, с. 141.

²² Протоколы заседаний призывной комиссии Санкт-Петербурга № 1-57.

²³ Протокол расширенного заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга от 27.10.2016.

²⁴ По данным межведомственной комиссии по организации АГС в Санкт-Петербурге от 27.12.2016.

²⁵ Пункт 2 статьи 11 Федерального закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».



Круглый стол «Альтернативная гражданская служба в России: опыт Санкт-Петербурга». 22.04.2016.

Мероприятие проводилось совместно с комиссией по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

дений следующими доводами: «армия ограничивает свободу человека», «служба в армии, я напрасно потеряю год своей жизни», «прохождение службы, жизнь в казарме, ношение военной формы, исполнение приказов являются нарушением моей свободы». Уполномоченный разъяснил заявителям, что приведенные доводы, причины и обстоятельства не предоставляют право на АГС, а лишь указывают на отрицательное представление о военной службе и нежелание призывника ее проходить.

В некоторых случаях члены призывных комиссий высказывали негативное отношение к АГС и требовали от призывников предоставить доказательства наличия у них соответствующих убеждений. В таких ситуациях представители Уполномоченного информировали членов призывных комиссий о позиции Конституционного Суда Российской Федерации о том, что наличие у гражданина убеждений или вероисповедания, противоречащих несению военной службы, не требует доказывания, а граждане, изъявившие желание заменить военную службу по призыву на АГС, должны лишь обосновать, что несение военной службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию²⁶.

22 апреля 2016 года Уполномоченным совместно с председателем постоянной комиссии по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека С.В. Кривенко был проведен круглый стол «Альтернативная гражданская служба в России: опыт Санкт-Петербурга», в котором приняли участие члены Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, представители органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, военного комиссариата Санкт-Петербурга, организаций, предоставивших места для прохождения АГС, эксперты и члены общественных организаций.

²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 17.10.2006 № 447-О.

По итогам дискуссии были подготовлены и направлены в Межведомственную комиссию по организации альтернативной гражданской службы рекомендации по проблемам соблюдения права на замену военной службы АГС²⁷, в том числе:

- обеспечить условия для реализации положений федерального законодательства, устанавливающих, что граждане проходят АГС, как правило, за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают²⁸, или исключить их из законодательства;
- установить ответственность за уклонение от направления на АГС, аналогичную ответственности за уклонение от призыва на военную службу;
- исключить из периода прохождения АГС время отпуска по уходу за ребенком;
- организовать для прохождения гражданами АГС медицинское обследование, необходимое для допуска к работе в медико-социальных учреждениях (санитарная книжка);
- организовать обучение допризывников и призывников, выразивших намерение проходить АГС в медико-социальной сфере с целью повышения качества социальных услуг, предоставляемых гражданами, проходящими АГС.

Обеспечение прав человека во время прохождения военной службы по призыву

К сожалению, при прохождении гражданами военной службы все еще встречаются случаи неуставных отношений между военнослужащими, которые приводят к нарушению конституционных прав граждан на охрану здоровья, на охрану достоинства личности и др.

Так, в 2016 году в адрес Уполномоченного поступило обращение в защиту военнослужащего Т., проходившего военную службу в войсковой части 13821 (пос. Горелово)²⁹, которому исполняющий обязанности командира части командир батальона нанес телесные повреждения, в результате которых военнослужащий был госпитализирован с диагнозом: сотрясение головного мозга и ушибы мягких тканей головы и лица. Приговором Санкт-Петербургского военного гарнизонного суда командир батальона был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного пунктом «а» части 3 статьи 286 УК РФ, с назначением наказания в виде штрафа в 50 000 рублей³⁰. Согласно результатам проверки, проведенной военной прокуратурой Санкт-Петербургского гарнизона по обращению Уполномоченного, противоправные действия в отношении Т. не повторялись³¹.

Отдельной категорией нарушений прав являются ненадлежащие условия быта военнослужащих, не соответствующие санитарным требованиям либо не ограничивающие опасные факторы военной службы³².

Так, в связи с обращением Уполномоченного в защиту права на охрану здоровья призванного в Санкт-Петербурге военнослужащего Я. военной прокуратурой Западного военного округа была проведена проверка. Согласно результатам проверки отдельными должностными лицами войсковой части 02511 надлежащие условия размещения военнослужащих в расположении роты не соблюдались, допускались упущения при ежедневном меди-

²⁷ Письмо Уполномоченного от 27.07.2016 № 17-152/16.

²⁸ Статья 4 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

²⁹ Обращение Уполномоченного по правам человека в Республике Коми от 28.10.2016 № 03-10/Г-523.

³⁰ Приговор Санкт-Петербургского военного гарнизонного суда от 21.11.2016 по делу № 1-64/2016.

³¹ Письмо военной прокуратуры Санкт-Петербургского гарнизона от 01.12.2016 № 10/15095.

³² Право военнослужащих на охрану здоровья закреплено положениями статьи 16 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».



Межведомственное рабочее совещание по вопросам функционирования родительских комитетов при воинских частях и военных комиссариатах. 14.11.2016.

Мероприятие проводилось совместно с комиссией по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества.

цинском наблюдении за личным составом. Для устранения выявленных нарушений прав военнослужащих командиру войсковой части 02511 внесено представление. Обеспечение надлежащего размещения личного состава указанной воинской части военный прокурор Выборгского гарнизона поставил на контроль³³.

Выявлению подобных нарушений способствует необходимая **информационная открытость военных учреждений и войсковых частей**. В настоящее время сведения об условиях, в которых выполняют воинский долг военнослужащие по призыву, вправе получить не только государственные структуры, но и родители военнослужащих, а также некоторые общественные организации³⁴. Такая информационная открытость положительно влияет не только на обеспечение правопорядка в ходе прохождения военной службы, но и на формирование доверия гражданского общества к вооруженным силам России.

14 ноября 2016 года Уполномоченный и постоянная комиссия по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека провели межведомственное рабочее совещание в формате круглого стола по вопросам функционирования родительских комитетов при воинских частях и военных комиссариатах (Родительский контроль за соблюдением правопорядка в армии). Принявшие участие в совещании представители командования и прокуратуры Западного военного округа и Санкт-Петербургского гарнизона, Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области, органов государственной власти Санкт-Петербурга, правозащитных общественных организаций обсудили способы доступа родителей к информации об

³³ Письмо военной прокуратуры Западного военного округа от 08.11.2016 № 2/15429.

³⁴ Пункт 12 Указания Министерства обороны РФ от 15.12.2008 № 172/2/8996.

условиях, в которых военнослужащий проходит службу по призыву (посещение воинских частей, использование социальных сетей, IT-технологий и т. д.). Командованию Западного военного округа было рекомендовано обеспечить информирование родителей военнослужащих об образовании при воинских частях родительских комитетов и о предоставленной им возможности ознакомления с условиями прохождения военной службы путем посещения воинской части³⁵.



Торжественная отправка призывников к местам несения службы. Городской сборный пункт (Загородный пр., д. 54). 20.10.2016.

Обеспечение прав граждан в период пребывания в запасе, призыва на военные сборы и прохождения военных сборов

В 2016 году Уполномоченным выявлена проблема в реализации права на замену военной службы АГС для лиц, у которых соответствующие убеждения или вероисповедание сформировались в ходе или после прохождения военной службы.

Так, с жалобой на возможное нарушение прав граждан Российской Федерации в связи с отсутствием в законодательстве Российской Федерации положений, обеспечивающих реализацию права на замену военной службы АГС гражданами, у которых соответствующие убеждения или вероисповедание сформировались в ходе или после прохождения военной службы, к Уполномоченному обратился гражданин П. – старший лейтенант запаса, ветеран боевых действий, состоящий на воинском учете.

Формулировка права на АГС в Конституции Российской Федерации не устанавливает зависимости от того, в какой момент у гражданина сформировались соответствующие убеждения или вероисповедание: до или после военной службы³⁶. Однако в Федеральном законе № 113-ФЗ говорится о реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на замену АГС только военной службы по призыву и только в случае, если такие убеждения или вероисповедание сформировались у призывника не позднее чем за шесть месяцев до призыва на военную службу³⁷.

Иные нормативные правовые акты российского законодательства не содержат положений, обеспечивающих реализацию указанного конституционного права лицами, у которых соответствующие убеждения или вероисповедание сформировались в ходе или после прохождения военной службы.

Вместе с тем, согласно положениям Федерального закона № 53-ФЗ, граждане, прошедшие военную службу, обязаны и далее исполнять воинский долг, например, они могут призываться на военные сборы.

Для обеспечения реализации права на замену военной службы АГС гражданами, у которых соответствующие убеждения или вероисповедание сформировались в ходе или после прохождения военной службы, для определения условий реализации такого права следует

³⁵ Указания Министерства обороны РФ от 15.12.2008 № 172/2/8996.

³⁶ Статья 59 Конституции РФ.

³⁷ Статья 11 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

провести тщательное изучение и обсуждение проблемы с целью последующей возможной корректировки федерального законодательства, в частности Федерального закона № 113-ФЗ. Дискуссионным и нуждающимся в особенно тщательном обсуждении является вопрос о возможности замены военной службы по призыву АГС в случае формирования у военнослужащего соответствующих убеждений или вероисповедания в ходе прохождения военной службы.

Рекомендации

Органам прокуратуры Санкт-Петербурга принять дополнительные меры по надзору за исполнением органами военного управления и призывными комиссиями законодательства о воинской обязанности и военной службе в части:

- обеспечения права призывников на доступ и ознакомление с материалами личных дел, непосредственно затрагивающими права и свободы призывников;
- соблюдения сроков документирования призывников военными билетами;
- обеспечения полноты проведения медицинского освидетельствования в ходе призыва и постановки граждан на воинский учет.

Комитету по здравоохранению Санкт-Петербурга принять меры по улучшению подготовки врачей-специалистов, обеспечивающих медицинское освидетельствование при призыве на военную службу.

Призывным комиссиям в Санкт-Петербурге:

- обеспечить контроль за качеством проведения медицинского освидетельствования на призывных пунктах, в частности по вопросу учета в ходе медицинского освидетельствования документов о состоянии здоровья призывников, представленных из медицинских организаций независимо от организационно-правовой формы;
- принять исчерпывающие меры для проведения КМО в период призывной кампании, в рамках которой призывник был освобожден от призыва;
- направлять призывников на дополнительное обследование в случае несогласия врачей-специалистов с диагнозами, установленными и подтвержденными ранее в медицинских учреждениях;
- при направлении призывника в медицинскую организацию в направлении на обследование указывать на необходимость выявления не только нарушения функций пораженного органа (системы), но и всех квалифицирующих признаков данного заболевания (состояния) для определения категории годности к военной службе.

1.13.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства

Конституция Российской Федерации

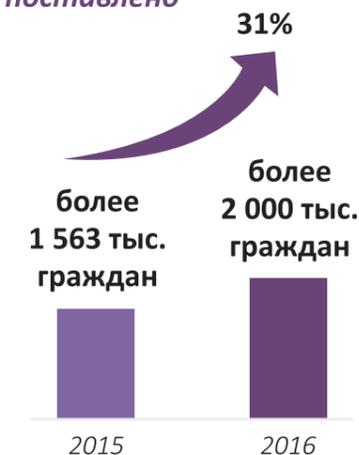
Статья 62

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

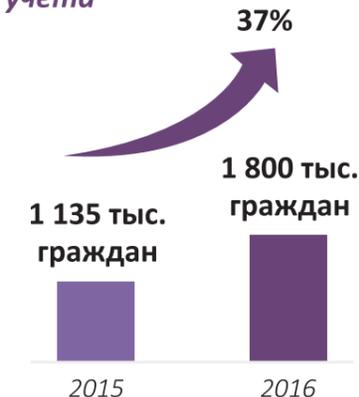
В 2016 году привлекательность Санкт-Петербурга как центра туризма, трудовой и учебной миграции по сравнению с 2015 годом значительно возросла: количество иностранных туристов увеличилось на 55,6% (до 1,1 млн человек), трудовых мигрантов – почти на 80% (до 395 тыс. человек), иностранных студентов – почти на 30% (до 68 тыс. человек)¹. Количество иностранцев, вставших на миграционный учет, увеличилось на 31% по сравнению с 2015 годом и составило более 2 млн человек (снялось с миграционного учета почти 1,8 млн человек). На 30% возросло количество иностранных граждан, имеющих разрешение на временное пребывание в Санкт-Петербурге (по состоянию на 31 декабря 2016 года – более 24 тыс. человек), на 47,7% выросла численность иностранцев, проживающих в городе на основании вида на жительство (более 29 тыс. человек).

С 1 июля 2016 года упразднена Федеральная миграционная служба России, ее полномочия и функции переданы Главному управлению по вопросам миграции МВД России. На протяжении всего второго полугодия 2016 года Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Управление по вопросам миграции) функционировало в режиме переходного периода, в течение которого было уволено около 30% сотрудников, сокращены функции территориальных подразделений. Перестройка административного аппарата Управления по вопросам миграции негативно сказалась на правовом положении иностранных граждан и работодателей, использующих труд мигрантов. Основные функции по оказанию государственных услуг в сфере мигра-

На миграционный учет поставлено



Снято с регистрационного учета



¹ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31.01.2017 № 15/2-1190.



Единый миграционный центр (ул. Красного Текстильщика, д. 15).



Информационно-культурное мероприятие «Под крылом Петербурга» (Адмиралтейский район). 23.03.2016. Фотография с сайта Администрации Санкт-Петербурга (gov.spb.ru).

ции в Санкт-Петербурге были сосредоточены в помещении Единого миграционного центра (ул. Красного Текстильщика, д. 15). Монополизация исполнения государственных функций на базе частно-государственного партнерства в условиях реформирования миграционной службы привела к значительным неудобствам для граждан, завышению стоимости оформления миграционных документов, усложнению процедур миграционного учета иностранцев².

Сохранила свою актуальность отмеченная в 2015 году проблема завышенной стоимости оформления патента на работу в Санкт-Петербурге³, затраты иностранных граждан на оформление официальных миграционных документов в Санкт-Петербурге составляли порядка 30 000 рублей⁴ (в многофункциональном миграционном центре Москвы – около 16 000 рублей).

В 2016 году информационно-консультационная поддержка иностранных работников осуществлялась учреждениями, подведомственными Комитету по труду и занятости населения Санкт-Петербурга (в рамках государственной подпрограммы «Трудовая миграция») и Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики Санкт-Петербурга (КМОРМП). Инфраструктура государственной

социально-правовой поддержки мигрантов в Санкт-Петербурге включала в себя городской сайт «Добро пожаловать в Санкт-Петербург!», информационные пункты «Уголок мигранта» на базе библиотечной сети города и городских доходных домов, информационный пункт в аэропорту «Пулково», пункты содействия организованному набору работников в Киргизии и Таджикистане, «горячую линию» Санкт-Петербургского государственного автономного учреждения «Центр трудовых ресурсов». Ежемесячно в районах города проводились культурно-информационные мероприятия для мигрантов «Под крылом Петербурга».

В 2016 году принята государственная подпрограмма «Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Санкт-Петербурге», предусматривающая меры по социально-правовой и информационной поддержке, обеспечению социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов⁵, разработаны соответствующие рекомендации для органов местного самоуправления.

² Письмо Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге от 19.01.2017 № 01-63-2245/16-0-1; письмо Санкт-Петербургского отделения Российского Красного Креста от 25.01.2017 № 7.

³ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 166.

⁴ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 16-21-2017.

⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2016 № 702 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 452».

Уполномоченный неоднократно отмечал важную роль петербургских некоммерческих организаций (НКО) в оказании социальной, правовой, информационной поддержки иностранных граждан, в содействии их социально-культурной адаптации в Санкт-Петербурге⁶. Помощь иностранным гражданам оказывают Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста (СПБ РОО «Красный крест»), Благотворительный фонд «ПСП-фонд» («ПСП-фонд»), Санкт-Петербургская региональная общественная организация «Дети Петербурга», Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация «Ночлежка» (РБОО «Ночлежка»), Санкт-Петербургская благотворительная католическая общественная организация «Мальтийская служба помощи» и другие. В 2016 году в указанные общественные организации поступали многочисленные обращения от иностранных граждан и лиц без гражданства. Эксперты НКО взаимодействуют с органами государственной власти, участвуют в разработке информационных материалов, проведении мероприятий, деятельности общественных советов и рабочих групп. С 2016 года КМОРМП проводит конкурс на предоставление субсидий НКО, содействующим социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов.

В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило 88 обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства (в 2015 году – 65 обращений). Чаще всего иностранные граждане обращались к Уполномоченному с жалобами на действия либо бездействие государственных органов в сфере миграции (38 обращений). В КМОРМП от иностранных граждан поступило 37 жалоб, из них 19 – на организацию работы территориальных пунктов миграционной службы⁷.

Среди обращений мигрантов в НКО преобладали вопросы защиты трудовых прав, оформления статуса беженца либо вынужденного переселенца, вопросы соблюдения миграционного законодательства, получения социальной поддержки.

Сотрудничество Уполномоченного и НКО в сфере миграции позволяло оперативно получать информацию о правовом положении иностранных граждан в Санкт-Петербурге. В 2016 году Уполномоченным был организован ряд семинаров, совещаний и круглых столов по вопросам миграции.

Так, 28 апреля 2016 года в офисе Уполномоченного прошёл круглый стол «Опыт и перспективы межсекторного сотрудничества в миграционной сфере на региональном и межстрановом уровне», в работе которого приняли участие представители УФМС, КМОРМП, Санкт-Петербургского государственного автономного учреждения «Центр трудовых ресурсов», Информационно-консультативного центра по миграционному законодательству, НКО, эксперты Комитета по социальным вопросам Парламента Кыргызской Республики. Участники отметили важную роль межсекторного взаимодействия в решении проблем, порождаемых миграционными процессами.

⁶ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с.167.

⁷ Письмо Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге от 19.01.2017 № 01-63-2245/16-0-1.



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки СПбГИКиТ Марии Захаровой.



Круглый стол «Опыт и перспективы межсекторного сотрудничества в миграционной сфере на региональном и межстрановом уровне». 28.04.2017.



Помещение для совершения религиозных обрядов. ЦВСИГ № 1 ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Анализ обращений иностранных граждан и информации, поступившей из государственных органов и НКО, позволил констатировать, что в 2016 году в Санкт-Петербурге, как и в предыдущие годы, имели место проявления дискриминации иностранных граждан⁸, не были преодолены проблемы нарушения прав ищущих временное убежище лиц, а также помещенных в ЦВСИГ иностранных граждан и лиц без гражданства⁹.

Права иностранных граждан также нарушались в сферах трудовых и социальных отношений, приобретения гражданства, сохранения единства семьи.

Трудовые права иностранных граждан

В экономике Санкт-Петербурга по-прежнему занято большое количество иностранных граждан из стран СНГ: в 2016 году им было выдано более 208 тыс. патентов на работу¹⁰. Размер ежемесячного авансового платежа в бюджет Санкт-Петербурга за пользование патентом, как и в 2015 году, составил 3 000 рублей.

Иностранцы задействованы главным образом в таких сферах экономики, как строительство, оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей, обрабатывающие производства. Труд

иностранцев используют более 36% предприятий города, при этом 43,2% иностранных работников заняты на низкоквалифицированных либо не требующих профессиональной подготовки должностях¹¹.

Продолжается ранее отмеченная Уполномоченным тенденция к росту количества иностранных граждан из государств Евразийского экономического союза¹², приезжающих в Санкт-Петербург для осуществления трудовой деятельности: в 2016 году их количество возросло на 15,3% и составило более 174 тыс. человек (в 2015 году – 151 463 человека)¹³.

По вопросам несоблюдения трудовых прав работодателями иностранные граждане из-за уязвимости своего правового положения чаще всего обращаются в НКО, а не в государственные органы. По информации «ПСП-фонда», наиболее распространенными причинами нару-

шений трудовых прав иностранных граждан были штрафы на производстве, незаконные увольнения, невыплата и задержка выплаты заработной платы, несоблюдение режима труда (ненормированный рабочий день), незаключение трудовых договоров.

По данным Государственной инспекции труда Санкт-Петербурга, в 2016 году выявлено 539 нарушений трудового законодательства в отношении иностранных граждан (в 2015 – 1 985), включая нарушения порядка оформления трудового договора, нарушения оплаты труда и норм охраны труда¹⁴.

С 1 января 2016 года вступил в силу федеральный закон¹⁵, установивший запрет на использование заемного труда¹⁶. Однако работодатели при найме иностранных граждан все еще используют прежние схемы заемного труда и подмены трудовых отношений гражданско-правовыми. Зачастую именно таким образом организован труд мигрантов в сфере ЖКХ и в клининговых компаниях города (в организациях Санкт-Петербурга, осуществляющих деятельность по предоставлению услуг по найму рабочего персонала, чистки и уборки помещений, трудоустроено более 114 тыс. трудовых мигрантов¹⁷).

Так, в «ПСП-фонд» обратился Ю., представитель группы дворников из 15 человек (граждан Узбекистана и Таджикистана), работавших в Невском районе. Трудовые договоры не были оформлены, фактическим работодателем числилась аутсорсинговая фирма ООО «ГКК». Зарплату работникам не выдавали на протяжении 2–5 месяцев. В результате проведения процедуры медиации трудового конфликта работодатель погасил задолженность в отношении иностранных граждан.

В «ПСП-фонд» обратился М. – представитель бригады из 10 дворников, граждан Узбекистана и Таджикистана, трудоустроенных дворниками на территории ЖК № 1 и ЖК № 2 Невского района Санкт-Петербурга. Иностранцы не были оформлены официально и не получили заработную плату за несколько месяцев. Посредники, трудоустроившие мигрантов, отрицали свою причастность к трудовому конфликту. В отсутствие трудового договора защитить права заявителей не удалось.



«Обеденный перерыв» (ул. Кавалергардская, д. 26).



Объявление «Биржа труда: вакансии» у Единого миграционного центра (ул. Красного текстильщика, д. 15).

⁸ Раздел «Обеспечение равноправия и защита от дискриминации».

⁹ Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

¹⁰ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31.01.2017 № 15/2-1190.

¹¹ Письмо Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 01-14-104/17-0-1.

¹² В состав Евразийского экономического союза в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29.05.2014 входят Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Российская Федерация.

¹³ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31.01.2017 № 15/2-1190.

¹⁴ Письмо Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге от 20.01.2017 № 5-447-17-ПВ/678/1.

¹⁵ Федеральный закон от 01.12.2014 № 409-ФЗ «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства»; Федеральный закон от 05.05.2014 № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁶ Заемный труд – это труд, осуществляемый работником по распоряжению работодателя в интересах, под управлением и контролем физического или юридического лица, не являющихся работодателем данного работника (статья 56.1 Трудового Кодекса Российской Федерации).

¹⁷ Письмо Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга от 30.01.2017 № 01-14-104/17-0-1.

Неформальные трудовые отношения с работодателем, наличие развитой сети теневых посредников на рынке труда могут приводить к серьезным конфликтам, ухудшающим социальную ситуацию в городе.

Так, в «ПСП-фонд» обратился гражданин Узбекистана К. – представитель бригады из 22 трудовых мигрантов, трудоустроенных в ООО «Блок Бокс» на производстве строительных бытовок в Пушкинском районе Санкт-Петербурга. Работники бригады имели трудовые договоры с аутсорсинговой фирмой ООО «Первая улица», проживали на территории фактического работодателя и в течение трех месяцев не получали заработной платы. 13 ноября 2016 года мигранты объявили забастовку, но в попытке защитить свои трудовые права столкнулись с угрозами расправы со стороны работодателя. Вмешательство сотрудников «ПСП-фонда», КМОРМП, администрации Пушкинского района Санкт-Петербурга способствовало разрешению конфликта и возмещению задолженности по заработной плате иностранным работникам.

Реализация социальных прав иностранных граждан и права на медицинскую помощь

В соответствии с нормами федерального и регионального законодательства право на социальное обслуживание на территории Санкт-Петербурга предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Российской Федерации и имеющим место пребывания в Санкт-Петербурге (т. е. имеющим вид на жительство), а также беженцам. В 2016 году материальную помощь в виде денежных выплат получили 346 иностранных граждан (в 2 раза меньше, чем в 2015 году), социальные услуги были оказаны 154 иностранным гражданам (в 6 раз меньше, чем в 2015 году)¹⁸.

Основанием для оказания социальных услуг иностранным гражданам служит наличие у них регистрации по месту жительства или постоянного пребывания в Санкт-Петербурге. Таким образом, не представляется возможным предоставление государственной социальной помощи и поддержки наиболее уязвимым категориям иностранных граждан – бездомным и недокументированным мигрантам, в особенности женщинам и детям.

Социальную помощь иностранным гражданам, не имеющим права получать государственные социальные услуги, продолжают оказывать НКО (Российский Красный Крест, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербургская благотворительная католическая общественная организация «Мальтийская служба помощи» и др.), в структуре которых существуют специализированные приюты, юридические консультации.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на предоставление медицинской помощи в экстренной и неотложной форме. Временно пребывающие иностранные граждане получают плановую медицинскую помощь в рамках программ добровольного медицинского страхования, постоянно проживающие в Санкт-Петербурге иностранные граждане, а также беженцы – в рамках программ обязательного медицинского страхования.

Иностранцы, прибывшие с целью трудоустройства либо намеревающиеся временно либо постоянно проживать в Российской Федерации, подлежат медицинскому освидетельствованию. В 2016 году эту процедуру прошли 308 714 человек, при этом заболевания,

представляющие опасность для окружающих, выявлены только у 559 человек, в том числе ВИЧ-инфекция – у 253 человек¹⁹. По представлению медицинских организаций города, в отношении больных инфекционными заболеваниями иностранных граждан и лиц без гражданства Управлением Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу выносятся решения о нежелательности их пребывания в Российской Федерации²⁰.

Проблемы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Безгражданство и вызванное им недокументированное состояние заявителей зачастую являлось следствием пробелов в российском законодательстве и неэффективной работы консульских служб ряда зарубежных государств, а также Управления миграционной службы.

К Уполномоченному обратился П., лицо без определенного места жительства, с жалобой на отказ Василеостровского отдела Управления миграционной службы принять и рассмотреть его заявление об установлении личности под предлогом недостаточности приложенных к заявлению документов. При этом требования должностных лиц Василеостровского отдела к составу документов, прилагаемых к заявлению, неоднократно менялись. После обращения Уполномоченного к начальнику ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области дело сдвинулось с мертвой точки и документы у П. были приняты.

Нередко неразрешимой в рамках действующего законодательства является проблема лиц без гражданства, не имеющих не только действующих документов, удостоверяющих личность, но и места жительства, и места пребывания. Данные лица не могут быть выдворены из России, поскольку имеют правовую связь исключительно с Российской Федерацией. В то же время легализация их статуса в рамках действующего законодательства не представляется возможной. Проблемы легализации испытывают также лица без гражданства, имеющие неснятые и непогашенные судимости, и ВИЧ-инфицированные лица без гражданства.

Неурегулированным остается правовой статус лиц «с неопределенным гражданством» – выходцев из Таджикистана и Узбекистана, въехавших в Россию на постоянное место жительства и снявшихся с регистрационного учета в странах исхода. По законодательству указанных стран такие лица утрачивают гражданство в том случае, если в течение пяти лет с момента

Всеобщая декларация прав человека

Статья 15

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

В Санкт-Петербурге в 2016 году в российское гражданство вступили 4 260 человек, из них 3 508 человек – в упрощенном порядке.

На территории Санкт-Петербурга на законных основаниях в 2016 году проживало 219 лиц без гражданства.

¹⁸ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 24.01.2017 № 020-057-5417/16-0-1.

¹⁹ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 18.01.2017 № 01/19-9122/16-0-1.

²⁰ Там же.

13 декабря 2016 года

Уполномоченным было организовано межсекторное рабочее совещание, посвященное проблемам реализации прав иностранных граждан и лиц без гражданства. Представители МВД, УФСИН, ФССП, ЦВСИГ № 1, эксперты общественных организаций обсудили перспективы продления с 1 января 2017 года до 1 января 2020 года срока действия главы VIII.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», позволяющей оформить российское гражданство в упрощенном порядке бывшим гражданам СССР.



Межсекторное рабочее совещание, посвященное проблемам реализации прав иностранных граждан и лиц без гражданства. 13.12.2016.

выезда не становятся на консульский учет в Российской Федерации²¹, но официальные документы, подтверждающие утрату гражданства, странами исхода, как правило, не предоставляются.

В 2016 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения от граждан, в отношении которых Управлением по вопросам миграции вынесено решение об отсутствии у них принадлежности к гражданству Российской Федерации²². Основаниями для принятия указанных решений являлось отсутствие соответствующих сведений в информационных реестрах МИД России и МВД России либо иных данных, подтверждающих наличие российского гражданства, а также выявление фактов неправомерного оформления российского гражданства в предыдущие годы сотрудниками паспортных столов и должностными лицами других уполномоченных органов. Представляется, что в ситуациях, когда граждане со своей стороны соблюдали установленный законом порядок получения российского паспорта, вынесение в отношении них решений о фактическом лишении гражданства Российской Федерации нарушает их право на гражданство.

Право на единство семьи

Сохраняются проблемы, связанные с режимом пребывания детей иностранных граждан в России. Иностранец, прибывший в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности в безвизовом порядке, не может пребывать в стране более 90 суток в течение

каждого периода в 180 суток без оформления патента на работу. Как было отмечено в докладах Уполномоченного за 2013, 2014, 2015 годы, указанная норма не позволяет детям иностранных граждан продлевать срок своего пребывания в России на время трудовой занятости родителей.

Вынесение запрета на въезд иностранному гражданину в ряде случаев приводит к нарушению прав российских граждан – членов его семьи (в 2016 году было отменено только 369 решений о неразрешении въезда²³ – на 94,4% меньше, чем в 2015 году, когда было отменено 6 587 таких решений).

²¹ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 24.10.2016 № 15/5-1664.

²² Данные лица, как правило, выявлялись в связи с активной практикой проверок наличия гражданства Российской Федерации у отдельных категорий лиц (например, претендентов на государственную гражданскую службу, иные виды деятельности, где предусмотрено обязательное наличие гражданства Российской Федерации).

²³ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31.01.2017 № 15/2-1190.

Так, в «ПСП-фонд» обратился гражданин Российской Федерации М., чьей супруге – гражданке Киргизии – в 2014 году был вынесен запрет на въезд. В 2016 году Управлением по вопросам миграции были дважды отклонены поданные в установленном порядке заявления об отмене вынесенного решения в связи с «миграционной амнистией» граждан Киргизии и в целях соблюдения принципа единства семьи. В итоге семья не может воссоединиться, несмотря на то что у супруги М. в России проживают родители и двое несовершеннолетних детей.

К Уполномоченному обратился гражданин Украины, инвалид детства I группы Т., страдающий расстройством речи, что делало невозможным прохождение в общем порядке обязательного тестирования, необходимого для получения сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации. В свою очередь, отсутствие такого сертификата не позволяло Т. получить вид на жительство в России, где он проживает вместе с матерью и тетей. После обращения Уполномоченного в УФМС заявление о предоставлении Т. вида на жительство без прохождения тестирования было удовлетворено.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

- о включении в государственные программы Санкт-Петербурга в сфере реализации миграционной политики мер по социальной и юридической поддержке иностранных граждан;
- о создании государственного многофункционального миграционного центра в целях наиболее эффективного оказания государственных услуг в сфере миграции и повышения их доступности для иностранных граждан;
- о создании межведомственной комиссии по защите трудовых прав мигрантов.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

- о дополнении положений Социального кодекса Санкт-Петербурга в целях обеспечения государственной социальной поддержки уязвимым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства и членам их семей, в том числе недокументированным мигрантам;
- об обращении в Государственную Думу Российской Федерации с законодательной инициативой, предусматривающей меры по обеспечению ликвидации безгражданства и упрощению процедур предоставления правового статуса отдельным категориям иностранных граждан, пребывающим на территории Российской Федерации.

Сохраняют также актуальность рекомендации 1, 2, 3 к разделу «Права иностранных граждан и лиц без гражданства», сформулированные в докладе Уполномоченного за 2015 год.



Плакат участницы конкурса «Права человека – 2016», студентки СПбИИР Надежды Соловьевой.

2. СВЕДЕНИЯ О КОЛИЧЕСТВЕ И ТЕМАТИКЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ



Трансформаторная подстанция на пересечении Российского и Товарищеского проспектов. Мастерская архитектурной графики «Арт-фасад».



* В скобках указаны соответствующие данные за 2015 год.

2.1. Письменные обращения граждан

Распределение письменных обращений по способу их получения



Распределение письменных обращений по районам Санкт-Петербурга

Район	Число обращений на 10 тыс. населения <i>В скобках – показатель за 2015 год</i>	Численность населения <i>(на 01.01.2016)</i>	Число обращений
Район не определен			51
Адмиралтейский	4,0 (4,1)	162 887	65
Василеостровский	3,9 (1,8)	208 734	81
Выборгский	3,2 (1,8)	493 051	159
Калининский	5,3 (3,6)	530 163	281
Кировский	2,6 (2,0)	339 724	87
Колпинский	2,6 (2,2)	186 353	48
Красногвардейский	2,5 (1,6)	348 202	87
Красносельский	2,7 (2,4)	366 442	98
Кронштадтский	0,9 (1,4)	44 374	4
Курортный	3,9 (3,4)	75 121	29
Московский	3,1 (1,9)	337 153	104
Невский	2,3 (1,7)	506 201	114
Петроградский	3,3 (4,5)	136 613	45
Петродворцовый	2,7 (1,5)	135 565	36
Приморский	2,3 (1,4)	549 774	128
Пушкинский	2,9 (2,6)	178 584	51
Фрунзенский	2,4 (2,2)	405 308	96
Центральный	7,1 (4,9)	221 441	158
В среднем по Санкт-Петербургу	4,3 (3,3)	5 225 690	2 276
Другой субъект РФ			125
Иностранное государство			4

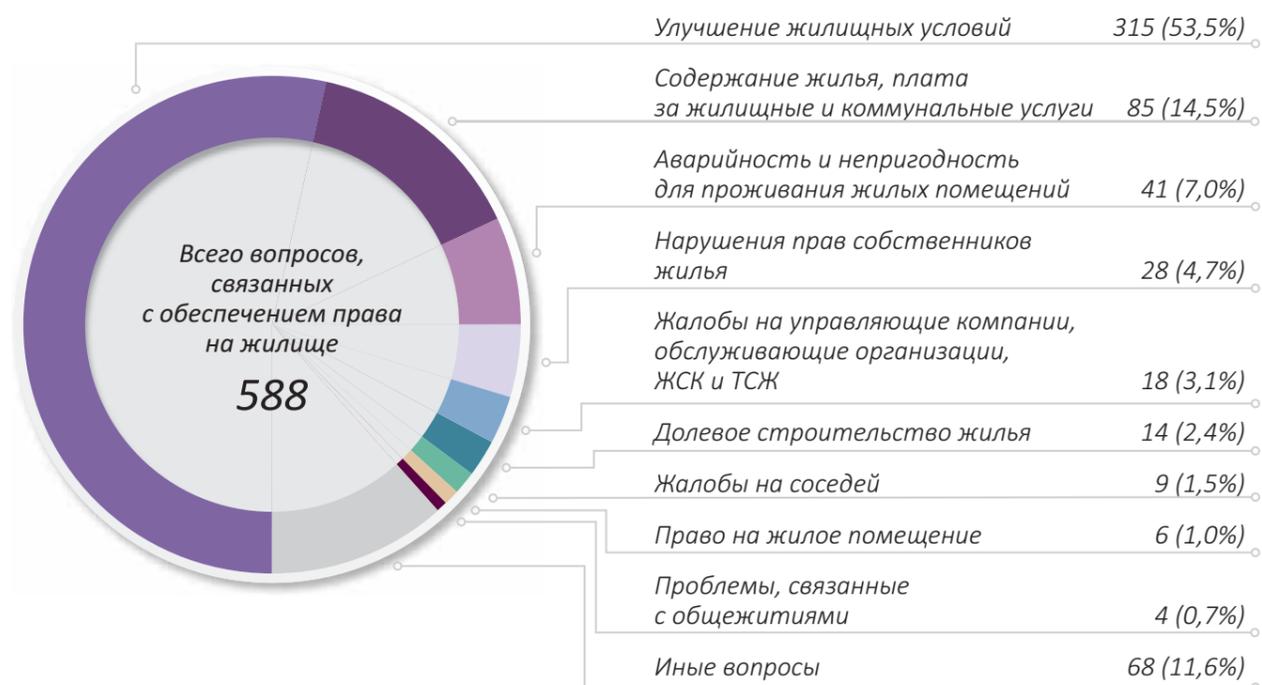
Распределение письменных обращений по тематике

Тематика	2016 год	2015 год
Обеспечение права на жилище	588 (21,5%)	449 (26,2%)
Пенсионное обеспечение, социальная защита, здравоохранение, образование	419 (15,3%)	238 (13,9%)
Работа правоохранительных органов и прокуратуры	417 (15,2%)	308 (17,9%)
Судебная система	193 (7,1%)	130 (7,6%)
Условия содержания в местах лишения свободы	180 (6,6%)	124 (7,2%)
Защита трудовых прав	115 (4,2%)	70 (4,1%)
Миграция, гражданство, регистрация, паспортная система	99 (3,6%)	66 (3,8%)
Защита прав призывников и военнослужащих	87 (3,2%)	47 (2,7%)
Строительство, благоустройство, земельные отношения	84 (3,1%)	35 (2,0%)
Жалобы на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц	76 (2,8%)	80 (4,7%)
Религия, экология, спорт, культура	43 (1,6%)	7 (0,4%)
Избирательная система	26 (0,9%)	2 (0,1%)
Защита прав детей	24 (0,9%)	16 (0,9%)
Жалобы на нарушения прав потребителей	22 (0,8%)	14 (0,8%)
Мошенничество, экономические преступления, рейдерство	18 (0,7%)	18 (1,0%)
Публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия, пикетирование)	8 (0,3%)	12 (0,7%)
Прочее*	338 (12,2%)	155 (9,0%)
Всего **	2 737	1 716

* Прочее:
 – обращения о правовой консультации, заключении, экспертизе;
 – жалобы на банковскую систему;
 – жалобы на внутрисемейные конфликты;
 – жалобы на транспортное обслуживание;
 – иные вопросы.

** Всего:
 В обращениях к Уполномоченному граждане нередко ставили сразу несколько вопросов, затрагивающих сферы реализации разных прав. При анализе распределения обращений по тематикам учтены 2 737 вопросов, сформулированных в 2 276 письменных обращениях.

Классификация вопросов, связанных с обеспечением права на жилище



Итоги рассмотрения письменных обращений



2.2. Личный прием граждан

Личный прием граждан проводится по адресу: Санкт-Петербург, Щербаков переулок, дом 1/3. Записаться на прием можно по телефону (812) 374-99-39 или через систему электронной записи на сайте ombudsmanspb.ru.

Тематика обращений:

- административное право;
- гражданское право;
- защита от дискриминации;
- миграционное законодательство;
- пенсионное законодательство;
- право на благоприятную окружающую среду;
- право на жилище;
- права людей с ограниченными возможностями здоровья;
- права призывников;
- право на труд;
- социальная защита;
- уголовное право;
- иные вопросы.



Специальные тематические приемы

Специальные тематические приемы проводились Уполномоченным и сотрудниками его аппарата совместно с представителями органов государственной власти, в компетенцию которых входит решение вопросов заявителей.

В 2016 году на специальных приемах к Уполномоченному обратилось **115 человек**.

30 июня 2016 года – прием по вопросам обеспечения прав содержащихся в СИЗО № 1 (совместно с УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области).

29 сентября 2016 года – прием по вопросам реализации прав граждан в сфере исполнительного судопроизводства (совместно с УФССП РФ по Санкт-Петербургу).

2.3. Прием граждан общественными помощниками Уполномоченного*

В 2016 году общественные помощники Уполномоченного работали в Василеостровском и Кронштадтском районах.

Василеостровский район
(12-я линия В.О., дом 7)

51 обращение на прием



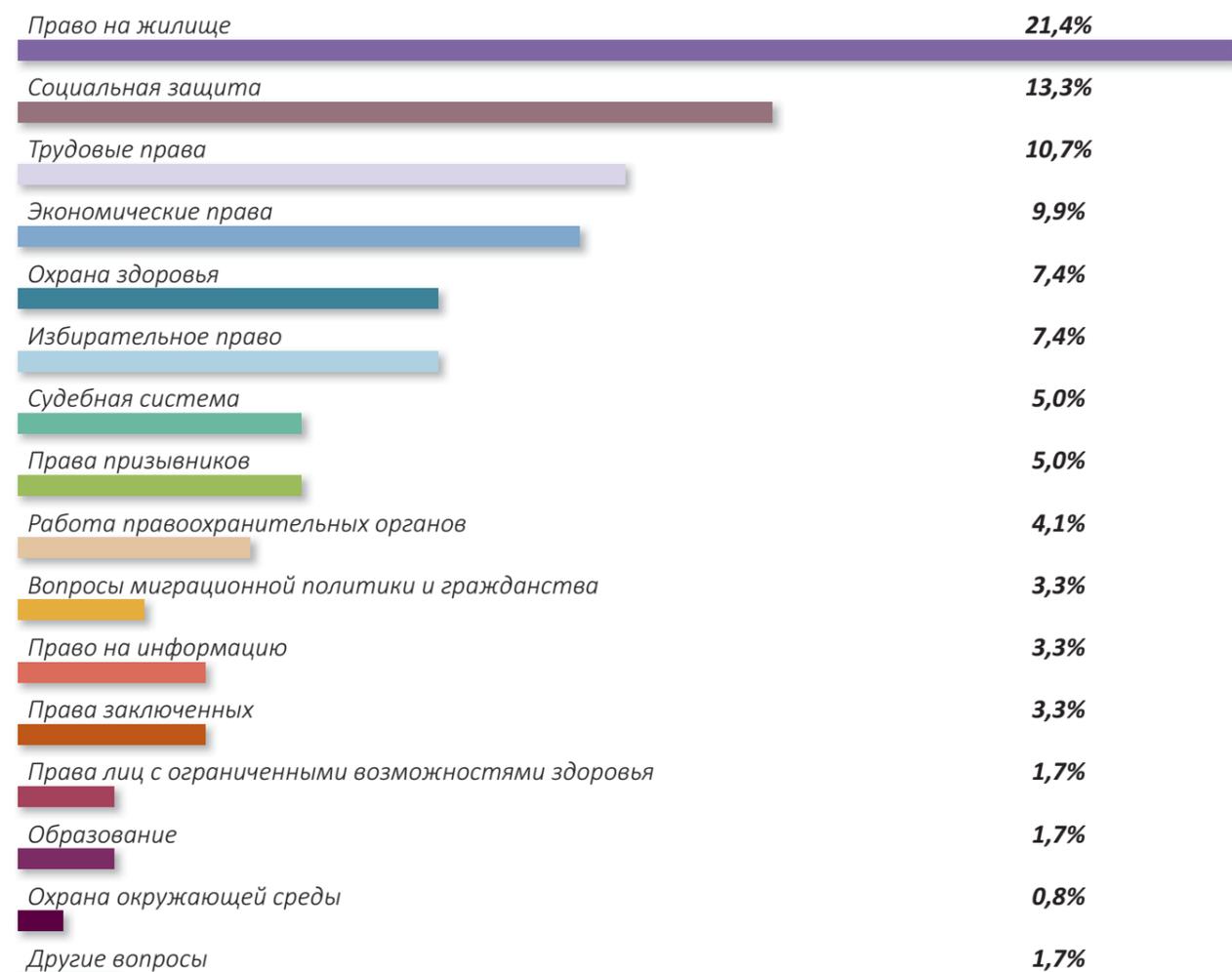
Кронштадтский район
(Кронштадт, пр. Ленина, д. 15)

14 обращений на прием

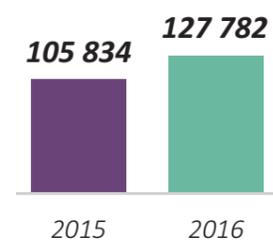
* В соответствии со статьей 18 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» Уполномоченный вправе назначать своих помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах на территории районов Санкт-Петербурга.

2.4. Правовые консультации на сайте Уполномоченного

Тематика консультаций



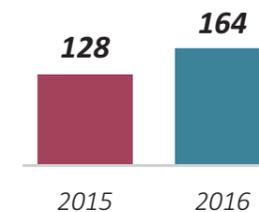
Посещаемость сайта
ombudsmanspb.ru
увеличилась
на 20,7%.



Количество заявлений,
поступивших через
электронную форму
на сайте, возросло
на 32,7%



Число правовых
консультаций в разделе
сайта «Вопрос-ответ»
увеличилось
на 28%



2.5. «Горячие линии»

В 2016 году Уполномоченный провел четыре «горячие линии». В рамках «горячих линий» граждане также имели возможность направить обращения по электронному адресу zhaloba@ombudsmanspb.ru.

Телефонные «горячие линии»:

16 марта 2016 года – вопросы обеспечения прав граждан, содержащихся под стражей.

22 декабря 2016 года – вопросы соблюдения прав потребителей финансовых услуг.

«Горячие линии» на сайте ombudsmanspb.ru:

С 1 апреля по 15 июля 2016 года – вопросы реализации прав призывников в период весенне-летней призывной кампании.

С 1 августа по 30 сентября 2016 года – вопросы реализации избирательных прав.

С 1 октября по 31 декабря 2016 года – вопросы реализации прав призывников в период осенне-зимней призывной кампании.

С 17 ноября 2016 года по 17 февраля 2017 года – вопросы соблюдения прав работников на оплату труда.

3. ПРИЛОЖЕНИЯ



Литейный пр., д. 37–39 (в сквере). Портрет лидера группы «ДДТ» Юрия Шевчука и цитата из песни «Юго-Западный ветер». Работа арт-группы «Hoodgraff».

3.1. Деятельность по правовому просвещению и информированию

Важными задачами Уполномоченного в соответствии со статьей 2 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» являются просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты и информирование о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге.

Правовое просвещение

В рамках работы по правовому просвещению Уполномоченный и сотрудники его аппарата принимают участие в образовательной, культурной, просветительской деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, ведущейся в Санкт-Петербурге, а также организуют тематические семинары, круглые столы и встречи¹.

Особое место в работе Уполномоченного по правовому просвещению и образованию занимает сотрудничество с представителями научно-педагогического и студенческого сообществ Санкт-Петербурга².

В 2015 году аппаратом Уполномоченного совместно с Российским государственным педагогическим университетом им. А.И. Герцена был разработан обучающий модуль «Деятельность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге» для учебной программы магистратуры юридических факультетов. Структура и содержание модульной программы были представлены для ознакомления и обсуждения на круглом столе «Правовое просвещение:



Выступление на открытии IX Международной научной конференции «Культура и власть в СССР. 1920–1950-е годы» из цикла «История сталинизма». Государственный Эрмитаж. 24.10.2016.



Встреча с директорами школ, методистами, учителями истории и обществознания в лектории факультета довузовского образования НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге. 26.02.2016.

¹ Раздел «Хроника основных мероприятий Уполномоченного».

² Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 185–187.



Выступление советника Уполномоченного Николая Васильева на межрегиональном круглом столе «Библиотека XXI века и социально значимая информация: вчера, сегодня, завтра». Центральная городская публичная библиотека им. В.В. Маяковского. 16.11.2016.

права и свободы человека, формы и методы их защиты», состоявшемся при Уполномоченном по правам человека Российской Федерации 25 октября 2016 года в Москве³. Реализация этого проекта продолжается.

Одна из задач Уполномоченного в работе по правовому просвещению – максимально содействовать гражданину в выборе средств и способов реализации его прав и законных интересов. В этом направлении важным представляется развитие социального партнерства, в частности института Уполномоченного и библиотек.

16 ноября 2016 года сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в межрегиональном круглом столе «Библиотека XXI века и социально значимая информация: вчера, сегодня, завтра», состоявшемся в Центральной городской публичной библиотеке им. В.В. Маяковского. Участники круглого стола – специалисты библиотек, представители государственных органов и общественных организаций из 12 регионов России – обменялись опытом применения региональными библиотеками новых подходов к работе по правовому просвещению, обеспечению беспрепятственного и безвозмездного доступа к правовой и социально значимой информации для всех категорий населения.

Продолжается традиция проведения общегородских мероприятий, посвященных Международному дню прав человека, заложенная в 2013 году по инициативе Уполномоченного, поддержанной Губернатором Санкт-Петербурга.

8 декабря 2016 года в Большом выставочном зале Музея Анны Ахматовой в Фонтанном доме состоялось организованное Уполномоченным собрание представителей правозащитных общественных организаций и государственных органов Санкт-Петербурга под девизом «Гражданское общество и государство: право на диалог»⁴. На собрании обсуждались

³ http://ombudsmanrf.org/pravo/content/ks_docs

⁴ http://ombudsmanspb.ru/ru/08_12_2016_sankt_peterburg_otmechaet_mezhdunarodny



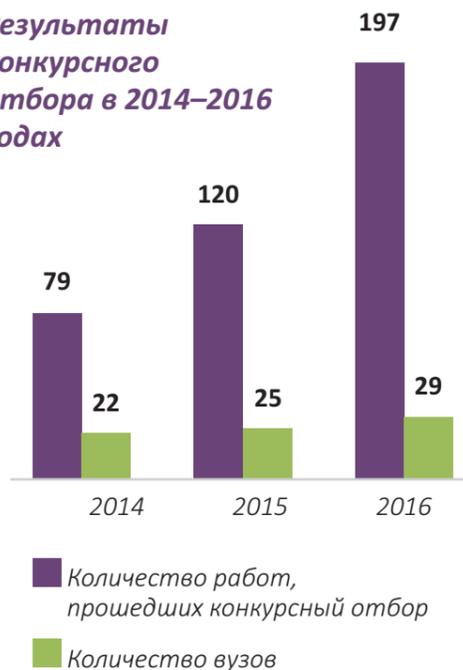
вопросы, связанные с реализацией прав граждан на участие в управлении делами государства, на объединение, на свободу слова, собраний, права на доступ к культурным ценностям, а также прав людей с ограниченными возможностями здоровья.

В собрании приняли участие члены Правозащитного совета Санкт-Петербурга, Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге, Общественной палаты Санкт-Петербурга, Общественной наблюдательной комиссии по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания в Санкт-Петербурге, представители НКО (Санкт-Петербургской ассоциации объединения родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ», Санкт-Петербургской общественной организации Гуманитарно-политологический центр «Стратегия», Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации Российский Красный Крест, Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», общественной организации «Наблюдатели Петербурга», Санкт-Петербургского отделения Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (ВООПИиК), Санкт-Петербургской благотворительной организации «Центр развития



Собрание представителей правозащитных общественных организаций и государственных органов Санкт-Петербурга, приуроченное к Международному дню прав человека. Музей Анны Ахматовой в Фонтанном доме. 08.12.2016.

Результаты конкурсного отбора в 2014–2016 годах



Приветствия участникам собрания направили Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Губернатор Санкт-Петербурга, председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, председатель Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга.

В 2016 году Уполномоченным уже в пятый раз проводился конкурс студенческих работ «Права человека» (Конкурс), направленный на развитие у петербургских студентов интереса к изучению актуальных вопросов защиты прав человека и достоинства личности, места и роли гражданина в правовой системе, взаимоотношений государства и личности, деятельности государственных и общественных правозащитных институтов. С 2014 года Конкурс проводится при поддержке Комитета по науке и высшей школе, с 2015 года – Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга.

Партнерами Конкурса в 2016 году выступили представительства в Российской Федерации Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Бюро Международной организации по миграции в Москве, Санкт-Петербургское региональное отделение общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест», Правозащитный совет Санкт-Петербурга, Международная коллегия адвокатов «Санкт-Петербург», Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация «Ночлежка» и Экологический правозащитный центр «Беллона».

Интерес к Конкурсу у петербургских студентов возрастает с каждым годом: в 2016 году к Конкурсу присоединились студенты из семи новых вузов⁵, по сравнению с предыдущими годами увеличилось количество студенческих работ, прошедших конкурсный отбор.

По мнению жюри Конкурса, возросло также качество студенческих работ. Традиционно у студентов сохраняется большой интерес к темам, предложенным партнерами Конкурса

некоммерческих организаций» (ЦРНО), Экологического правозащитного центра «Беллона», Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка» и др.).

Поздравить правозащитников пришли руководители Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Санкт-Петербурга, Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу, представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургской избирательной комиссии, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге и др.

Приветствия участникам собрания направили Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Губернатор Санкт-Петербурга, председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, председатель Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга.

⁵ Санкт-Петербургская академия следственного комитета, Санкт-Петербургский институт искусств и реставрации, Санкт-Петербургская химико-фармацевтическая академия, Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича, Санкт-Петербургская государственная консерватория им. Н.А. Римского-Корсакова, Международный институт экономики и права, Санкт-Петербургский академический университет.



Выступление председателя Комитета по науке и высшей школе Санкт-Петербурга Андрея Максимова. Справа на фото: ведущая церемонии – руководитель аппарата Уполномоченного Ольга Штанникова.

Церемония награждения победителей конкурса студенческих работ «Права человека». Государственный музей политической истории России. 09.12.2016.



Сопредседатели конкурсной комиссии Александр Шишлов и Александр Сокуров поздравляют лауреата специального приза Уполномоченного – студентку СПбГУ Екатерину Соболевскую и героя ее фильма «Моя история» Якова Яблочника.



Представитель Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации Владимир Цюрко и лауреаты его специального приза – студентки СПбГУ Ольга Кусанова и Дарья Руденко.

(в сферах защиты прав беженцев и мигрантов, бездомных, экологических прав). В конкурсных работах также были затронуты вопросы реализации права на образование, права на охрану здоровья и оказание медицинской помощи, вопросы ювенальной юстиции, защиты прав и интересов детей-сирот, защиты прав потребителей, прав собственников жилья, экологический прав, а также темы в разных областях правоприменения.

9 декабря 2016 года в Государственном музее политической истории России состоялась торжественная церемония награждения победителей Конкурса и открытие выставки творческих работ финалистов, которая работала в атриуме музея до конца 2016 года.

Правовое просвещение населения невозможно без всестороннего освещения проблем соблюдения прав и свобод человека в средствах массовой информации. В 2016 году продолжилось взаимодействие Уполномоченного с Союзом журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в том числе в сфере поддержки талантливых журналистов.

С 2014 года на ежегодном конкурсе журналистов «Золотое перо» Уполномоченный вручает свой специальный приз «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека»⁶. В 2016 году на конкурсе «Золотое перо – 2015» обладателями дипломов Уполномоченного стали петербургские журналисты А.С. Арсеньев (посмертно) и Г.Н. Артеменко. Уполномоченный также высоко оценил творческий тандем Г.Н. Артеменко и ее редактора С.В. Ковальченко, до августа 2015 года возглавлявшего интернет-газету «Телеграф», а в настоящее время – сайт MR7.ru.

А.С. Арсеньев писал в газете «Коммерсантъ Санкт-Петербург» о свободе СМИ и доступе к информации органов государственной власти, об избирательных правах, о праве на благо-

⁶ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 158–159.



Награду Антона Арсеньева получили его мама Татьяна Арсеньева и заместитель главного редактора «Коммерсантъ Санкт-Петербург» Валерий Грибанов.

Церемония подведения итогов конкурса «Золотое перо». Вручение специальных призов Уполномоченного «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека» журналистам Антону Арсеньеву (посмертно) и Галине Артеменко. 01.04.2016.



Галина Артеменко разделила свою победу с Сергеем Ковальченко.

приятную окружающую среду, о проблематике передачи объектов культурного наследия религиозным организациям. 17 августа 2015 года Антона не стало. Ему было 33 года.

Герои журналистских материалов Г.Н. Артеменко, сотрудничающей со многими СМИ Санкт-Петербурга, – беззащитные и дискриминируемые люди, нуждающиеся в дополнительной государственной защите. По признанию А.В. Шишлова, многие правозащитные проблемы, отраженные в его докладах, Галина подняла первой.

В рамках своей деятельности по правовому просвещению омбудсман совместно с художником-карикатуристом В.Ф. Шиловым реализует творческий сатирический проект «Правозащитный календарь»⁷. В 2016 году был выпущен пятый выпуск серии – календарь на 2017 год, посвященный событиям всемирной истории, повлиявшим на развитие права и правосознания.

Правовое информирование

Омбудсман и сотрудники его аппарата ежедневно занимаются правовым информированием, отвечая на обращения заявителей и консультируя граждан в ходе личного приема.

Одним из основных инструментов правового информирования граждан является официальный сайт Уполномоченного – ombudsmanspb.ru⁸, на котором размещена актуальная информация о деятельности института государственной правозащиты в Санкт-Петербурге и содержатся сведения о различных сферах правового регулирования.

С помощью сайта граждане могут подать заявление⁹, записаться на прием¹⁰, получить консультацию по интересующей правозащитной тематике¹¹.

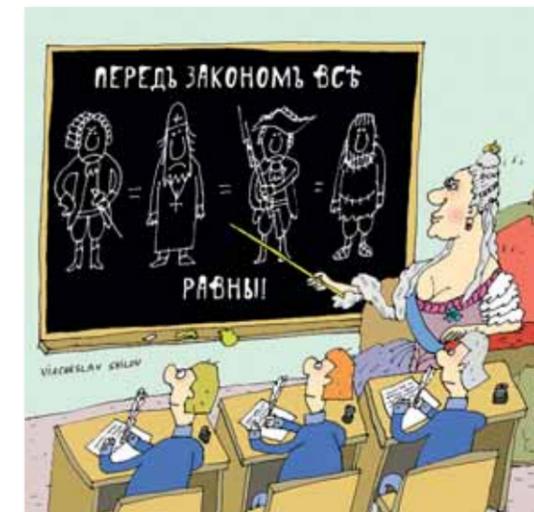
⁷ http://ombudsmanspb.ru/pravozaschitnyj_kalendar

⁸ В соответствии со статьей 10 Федерального закона Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

⁹ <http://ombudsmanspb.ru/ru/request>

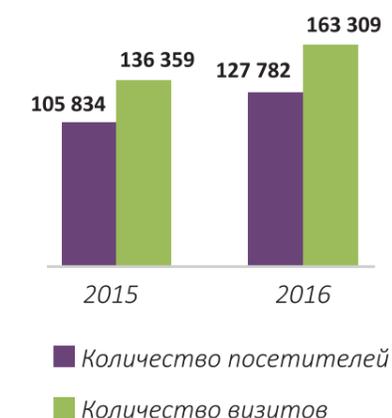
¹⁰ <http://ombudsmanspb.ru/ru/appointment>

¹¹ <http://ombudsmanspb.ru/ru/faq/razd/0>



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

Количество посетителей и визитов сайта Уполномоченного в 2015–2016 годах





Интервью газете «Санкт-Петербургские ведомости». Справа на фото: журналист Инесса Юшковская. 23.05.2016.

С каждым годом увеличивается число посетителей и визитов сайта¹², а также количество заявителей, которые предпочитают обращаться к Уполномоченному через сайт (в 2015 году – 431 заявитель, в 2016 году – 576 заявителей).

Основным средством правового просвещения и информирования Уполномоченного является его ежегодный Доклад, в котором отражаются актуальные проблемы в сфере соблюдения прав и свобод человека, информация о работе омбудсмена и его аппарата по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, по содействию в совершенствовании законодательства, правоприменительной практики и административных процедур, установлении взаимодействия с органами государственной власти.

Доклад направляется в государственные органы, размещается на официальных сайтах Уполномоченного, Администрации Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. По решению Уполномоченного его Доклад может быть опубликован в газетах «Санкт-Петербургские ведомости» или «Петербургский дневник»¹³.

В рамках работы по правовому просвещению и информированию Уполномоченный и его представители активно взаимодействуют со средствами массовой информации, принимают участие в обсуждении актуальных правозащитных проблем.

В 2016 году в публикациях СМИ, в выступлениях омбудсмена и его представителей на телеканалах и радиостанциях Санкт-Петербурга поднимались вопросы реализации прав граждан на управление делами государства, на доступ к культурным ценностям, на социальную защиту и др.¹⁴

¹² По данным статистического сервиса «Яндекс.Метрика».

¹³ В соответствии с пунктами 4 и 5 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», вступившими в силу в 2015 году.

¹⁴ <http://ombudsmanspb.ru/announcement.html>

3.2. Консультативный совет

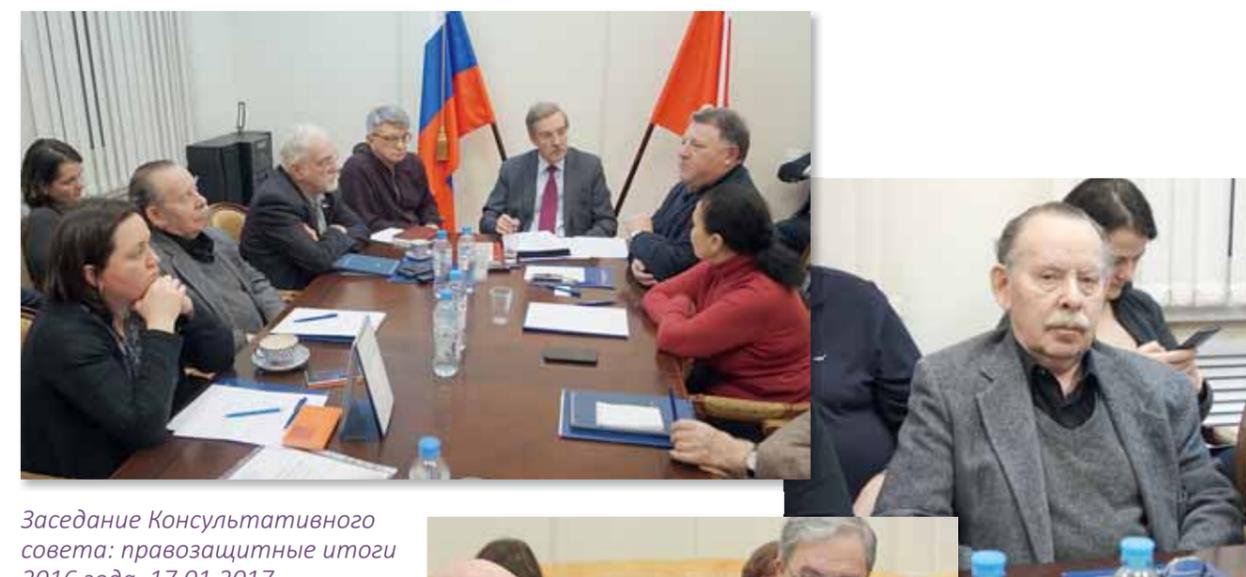
Консультативный совет при Уполномоченном создан в соответствии со ст. 20 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в 2013 году.

В Консультативный совет входят правозащитники и представители экспертного сообщества, выразившие готовность вести на общественных началах совместную работу по мониторингу ситуации с соблюдением конституционных прав и свобод граждан в Санкт-Петербурге.

Состав Консультативного совета ежегодно обновляется. В 2016 году его новым членом стал декан юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС С.А. Цыпляев.

В течение 2016 года члены Консультационного совета принимали участие в организованных омбудсманом семинарах и круглых столах, в оценке научных и творческих работ, представленных на конкурс «Права человека» студентами петербургских вузов, в подготовке материалов для Доклада Уполномоченного и др.

17 января 2017 года в офисе Уполномоченного состоялось расширенное заседание Консультативного совета, посвященное проблемам, повлиявшим на реализацию прав человека в 2016 году, и направлениям дальнейшей правозащитной работы. На заседании обсуждались как события, вызвавшие широкий общественный резонанс, так и системные правозащитные проблемы, которые были отражены в Докладе Уполномоченного.



Заседание Консультативного совета: правозащитные итоги 2016 года. 17.01.2017.



Олег Лебедев и Сергей Цыпляев.

Яков Гордин.

Состав Консультативного совета при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге (по состоянию на 1 января 2017 года)

Акулин Игорь Михайлович – президент Ассоциации медицинского права Санкт-Петербурга, председатель Третейского суда медицинского страхования и здравоохранения при Торгово-промышленной палате Санкт-Петербурга, член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге;

Вдовин Юрий Иннокентьевич – член общественной правозащитной организации «Гражданский контроль», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Голов Анатолий Григорьевич – сопредседатель Союза потребителей России;

Гордин Яков Аркадьевич – главный редактор журнала «Звезда», историк, публицист, член Комитета гражданских инициатив;

Горный Михаил Бениаминович – исполнительный директор гуманитарно-политологического центра «Стратегия»;

Карлинский Игорь Залманович – консультант по социальным вопросам Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Крыленкова Александра Андреевна – член Совета общественной организации «Наблюдатели Петербурга», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Кучеренко Игорь Михайлович – вице-президент международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Лебедев Олег Ермолаевич – член-корреспондент Российской академии образования, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге;

Мамонова Светлана Юрьевна – директор по отношениям с государством Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы», член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге;

Марголис Александр Давидович – председатель Санкт-Петербургского отделения Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры; член Совета по охране культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга;

Павлов Иван Юрьевич – адвокат, руководитель объединения юристов и журналистов «Команда 29», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Полякова Элла Михайловна – председатель Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга»,

член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член Правозащитного совета Санкт-Петербурга, член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге;

Рукшин Сергей Евгеньевич – профессор Российского педагогического университета имени А.И. Герцена, член Общественного совета при Министерстве образования Российской Федерации;

Сокуров Александр Николаевич – режиссер, общественный деятель, член Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству;

Сунгуров Александр Юрьевич – президент гуманитарно-политологического центра «Стратегия», профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге;

Цыпляев Сергей Алексеевич – декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Шарифуллина Рима Садитовна – член Правозащитного совета Санкт-Петербурга.



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».

3.3. Хроника основных мероприятий Уполномоченного

Дата	Мероприятие
21.01.2016	Участие в расширенном заседании коллегии УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
22.01.2016	Выездная проверка информации о пунктах обогрева для бездомных, размещенной на сайте ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу.
04.02.2016	Участие в церемонии вручения премии литературно-художественного и общественно-политического журнала «Звезда».
05.02.2016	Участие в заседании Кадрового совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.
11.02.2016	Выездная проверка исправительной колонии № 5 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
12.02.2016	Продление соглашения о сотрудничестве с ГСУ Следственного комитета РФ по Санкт-Петербургу.
19.02.2016	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
24.02.2016	Участие в межведомственном рабочем совещании по вопросам повышения эффективности взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества в сфере трудоустройства граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, организованном Комитетом по труду и занятости населения Санкт-Петербурга.
25.02.2016	Выступление перед учителями общественных дисциплин в рамках лектория при факультете довузовского образования НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге.
27.02.2016	Наблюдение за несогласованным шествием и митингом в специально отведенном месте на Марсовом поле в память о Борисе Немцове.
29.02.2016	Участие в работе круглого стола «Помощь людям с множественными нарушениями, находящимся в интернатах: перспективы взаимодействия социально ориентированных общественных организаций и государственных учреждений», организованного БОО «Перспективы».
01–02.03.2016	Участие в межведомственном семинаре-совещании уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, посвященном вопросам обеспечения избирательных прав граждан (Москва).
03–04.03.2016	Проведение семинара «О механизмах ООН по защите прав человека и борьбе с дискриминацией» для уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе и их сотрудников (совместно с Уполномоченным по правам человека в РФ и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека).
04.03.2016	Участие в расширенном заседании коллегии Управления ФССП РФ по Санкт-Петербургу.
04.03.2016	Подписание соглашения о сотрудничестве с Управлением ФССП РФ по Санкт-Петербургу.
10.03.2016	Участие в заседании Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.
16.03.2016	Проведение «горячей линии» по вопросам соблюдения прав содержащихся под стражей на территории Санкт-Петербурга.

18.03.2016	Посещение Российской ассоциации спортивных сооружений, разрабатывающей стандарты доступности объектов спортивной инфраструктуры для маломобильных групп населения (совместно с председателем Паралимпийского комитета РФ В.П. Лукиным).
21.03.2016	Участие в специальном заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Обеспечение прав на благоприятную окружающую среду и учет мнения граждан при формировании и реализации градостроительной политики» (Москва).
23.03.2016	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Москва).
24.03.2016	Участие в научно-практической конференции «Обеспечение прав национальных и религиозных групп в учреждениях УИС», организованной Санкт-Петербургским институтом повышения квалификации работников ФСИН.
24.03.2016	Участие в семинаре «Гражданство РФ. Режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в России», организованном РБОО «Ночлежка».
29.03.2016	Выездная проверка работы СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан РФ без определенного места жительства» (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
30.03.2016	Представление в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга Доклада о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2015 году.
31.03.2016	Участие в заседании Общественно-консультативного совета при УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
01.04.2016	Участие в церемонии награждения победителей конкурса журналистов «Золотое перо – 2015». Вручение специальных призов Уполномоченного «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека».
06.04.2016	Посещение музея «Мемориальный комплекс политических репрессий» («Пермь-36»).
07–08.04.2016	Участие в межрегиональной научно-практической конференции «Защита социальных прав человека в изменяющихся условиях» (Пермь).
11.04.2016	Участие в работе круглого стола «Актуальные проблемы студенчества Санкт-Петербурга», организованного Советом молодых юристов Санкт-Петербурга.
14.04.2016	Рабочее совещание с членами СПБИК и ОО «Наблюдатели Петербурга».
14.04.2016	Выездная проверка в ФКЛПУ «Областная больница имени доктора Ф.П. Гааза» УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
14.04.2016	Продление соглашения о сотрудничестве с Военным комиссариатом Санкт-Петербурга.
14.04.2016	Участие в открытии выставки, посвященной 20-летию БОО «Перспективы».
15.04.2016	Подписание соглашения о сотрудничестве с ГУ МЧС РФ по Санкт-Петербургу.
18.04.2016	Выездная проверка соблюдения прав граждан на доступ к объектам культурного наследия (проект «Культпоход»).
21.04.2016	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
22.04.2016	Проведение круглого стола «Альтернативная гражданская служба в России: опыт Санкт-Петербурга» (совместно с комиссией по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека).
27.04.2016	Проведение информационно-правового семинара «Механизмы формирования дорожной карты по повышению показателей доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов» (совместно с региональным учебно-информационным центром «РУБИКОН»).
28.04.2016	Проведение круглого стола «Опыт и перспективы межсекторного сотрудничества в миграционной сфере на региональном и межстрановом уровне» (совместно с БФ «ПСП-фонд»).

28.04.2016	Участие в заседании Кадрового совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.
05.05.2016	Выездная проверка исправительной колонии № 5 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
06–18.05.2016	Выездные проверки стоянок районных судов Санкт-Петербурга на наличие парковочных мест для инвалидов.
17.05.2016	Проведение семинара «Правовое противодействие экстремизму, в том числе в интернете: мониторинг возникающих проблем и выработка путей их решений» (совместно с информационно-аналитическим центром «СОВА»).
18.05.2016	Участие в открытии выставки «По ком звонит колокол. Войны и вооруженные конфликты XXI века» в Государственном музее политической истории России.
18–27.05.2016	Проведение общественной проверки соблюдения прав граждан на доступ к объектам культурного наследия (проект «Культпоход»).
19.05.2016	Участие в семинаре «Получение жилья. Установление в суде факта проживания в Санкт-Петербурге», организованном РБОО «Ночлежка».
26.05.2016	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Москва).
09.06.2016	Участие в рабочем совещании в Общественной палате Санкт-Петербурга по вопросам формирования ОНК.
15.06.2016	Участие в открытии выставки, посвященной 150-летию Международного Красного Креста, в Государственном музейно-выставочном центре РОСФОТО.
15.06.2016	Подписание соглашения о сотрудничестве с Управлением Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу.
17.06.2016	Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека в Общественной палате РФ, посвященном проблемам взаимодействия институтов государственной правозащиты с органами власти (Москва).
18.06.2016	Участие в заседании правления Европейского института омбудсмана (Москва).
21.06.2016	Участие в работе круглого стола «Эпоха информатизации или кто управляет миром?», организованного Университетом ИТМО в рамках Недели технологий информационного общества.
22–23.06.2016	Участие в работе межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы исполнения наказаний и ресоциализации женщин, осужденных к лишению свободы» (Вологда).
28.06.2016	Выездная проверка обеспечения прав содержащихся в исправительной колонии № 7 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
30.06.2016	Проведение приема в ФКУ СИЗО-1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
01.07–31.08.2016	Выездные проверки доступности для населения отделов и участковых пунктов полиции на территории Санкт-Петербурга в рамках проекта «Гражданин и полиция» (совместно с ОНК Санкт-Петербурга, СПб ОО «Гражданский контроль» и Объединенной группой общественного наблюдения).
04.07.2016	Выездная проверка доступности для инвалидов и маломобильных групп населения поликлиник Адмиралтейского района (совместно с Общественной инспекцией инвалидов Санкт-Петербурга).
08.07.2016	Встреча с делегацией студентов Бирмингемского университета.
13.07.2016	Участие в видеоконференции Центральной избирательной комиссии РФ «О готовности избирательных комиссий к проведению единого дня голосования».
14.07.2016	Участие в работе XV Форума гражданских обществ России и Германии «Петербургский диалог».

18.07.2016	Подписание соглашения о сотрудничестве с Санкт-Петербургской избирательной комиссией.
22.07.2016	Участие в расширенном заседании коллегии УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
25.07.2016	Участие в заседании Правозащитного совета Санкт-Петербурга (совместно с Уполномоченным по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой).
27.07.2016	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Москва).
09.08.2016	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
15.08.2016	Участие в семинаре-совещании для сотрудников ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, посвященном обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы РФ и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
29.08.2016	Участие в заседании Совета российских уполномоченных по правам человека (Москва).
30.08–15.09.2016	Выездные проверки мероприятий по обучению членов участковых избирательных комиссий.
02.09.2016	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 6».
02.09.2016	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Дом-интернат для престарелых и инвалидов № 2».
06.09.2016	Участие в презентации в Государственном музее политической истории России сборника документов и свидетельств «На круги своя...», посвященного 25-летию возвращения исторического имени Санкт-Петербургу.
10.09.2016	Участие в торжественной церемонии открытия Кубка мира по спортивным танцам на колясках и выставки «Выбираю спорт».
12.09.2016	Подписание соглашения о сотрудничестве с Северо-Западным следственным управлением на транспорте СК РФ.
13.09.2016	Проведение рабочего совещания с председателями ТИКов и координаторами ОО «Наблюдатели Петербурга» (совместно с СПБИК).
14–15.09.2016	Участие в выездном заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Архангельск).
18.09.2016	Наблюдение за реализацией избирательных прав граждан в единый день голосования на выборах депутатов Государственной Думы РФ и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
19.09.2016	Участие в пресс-конференции ТАСС (Санкт-Петербург) «Ночь выборов – 2016».
29.09.2016	Проведение приема по вопросам нарушения прав граждан при осуществлении исполнительного судопроизводства (совместно с Управлением ФССП РФ по Санкт-Петербургу).
03.10.2016	Участие в работе круглого стола «Власть слова и слово власти», приуроченного к 70-летию принятия Постановления Оргбюро ЦК ВКП(б) о журналах «Звезда» и «Ленинград».
04.10.2016	Встреча с делегацией Академии прав человека (Осло) и Университетского колледжа (Вольда) в рамках российско-норвежского семинара по межкультурной коммуникации, организованного институтом «Высшая школа журналистики и массовой коммуникации» СПбГУ.

11.10.2016	Проведение семинара «Практики применения Европейской конвенции по правам человека – опыт Норвегии и России» (совместно с Генеральным консульством Норвегии в Санкт-Петербурге).
13.10.2016	Участие в работе круглого стола «Активизация действий по предотвращению торговли людьми и защите жертв, пострадавших от трудовой и сексуальной эксплуатации», организованного Санкт-Петербургским отделением Российского Красного Креста.
14.10.2016	Участие в работе конференции «Помощь бездомным: подходы, практика, опыт», организованной РБОО «Ночлежка».
19.10.2016	Участие в заседании «Дискуссионного клуба по обсуждению проблем судебной реформы», организованного Советом при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и Советом судей (Москва).
19–20.10.2016	Участие в работе круглого стола «Люди с неопределенным правовым статусом в современной России» (Екатеринбург).
20.10.2016	Участие в торжественной отпраздновке призывников из Городского сборного пункта Военного комиссариата Санкт-Петербурга к местам прохождения срочной военной службы.
21.10.2016	Участие в пресс-конференции ТАСС (Санкт-Петербург), приуроченной к 25-летию вступления в силу Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий».
24.10.2016	Участие в открытии международной научной конференции «Культура и власть в СССР. 1920–1950-е годы» в Государственном Эрмитаже (из цикла «История сталинизма»).
25.10.2016	Участие в круглом столе «Правовое просвещение: права и свободы человека, формы и методы их защиты», организованном Уполномоченным по правам человека в РФ (Москва).
26.10.2016	Презентация проекта «Культпоход» на обучающем семинаре по проверке доступности объектов культурного наследия, организованном по инициативе Уполномоченного Общественной палатой Санкт-Петербурга.
27.10.2016	Участие в международной конференции «Германия и Россия: вызов правовому государству», организованной «Федеральным союзом русскоязычных организаций в Германии» при поддержке Посольства РФ в Германии (Берлин).
27.10.2016	Участие в работе межрегиональной научно-практической конференции «Семья, ребенок, общество: проблемы и пути решения», организованной СПб ОО «Врачи детям» при поддержке Министерства экономического развития РФ и Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга.
29.10.2016	Наблюдение за несогласованной акцией «Прогулка против ненависти» в память об убитом неонацистами антропологе и правозащитнике Н.М. Гуренко.
30.10.2016	Участие в торжественно-траурных мероприятиях, посвященных Дню памяти жертв политических репрессий.
02.11.2016	Проведение круглого стола «Применение меры пресечения в виде заключения под стражу: соблюдение прав и свобод человека и гражданина» (совместно с Северо-Западным филиалом Российского государственного университета правосудия).
08.11.2016	Участие в общероссийском координационном совещании (видеоконференции) уполномоченных по правам человека и руководителей территориальных органов ФССП РФ.
09.11.2016	Участие в церемонии вручения мандатов членам ОНК Санкт-Петербурга четвертого созыва в Общественной палате Санкт-Петербурга.
14.11.2016	Проведение межведомственного рабочего совещания по вопросам функционирования родительских комитетов при воинских частях и военных комиссариатах (совместно с комиссией по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества).

15.11.2016	Рабочее совещание с членами ОНК Санкт-Петербурга в офисе Уполномоченного.
15-16.11.2016	Участие в работе межрегионального круглого стола «Эффективные практики решения проблем в сфере миграции и межнациональных отношений на Северо-западе РФ», организованного Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге совместно с «ПСП-фонд».
16–17.11.2016	Участие в межрегиональном круглом столе «Библиотека XXI века и социально значимая информация: вчера, сегодня, завтра», организованном Центральной городской публичной библиотекой им. В.В. Маяковского при поддержке Комитета по культуре Санкт-Петербурга.
16–17.11.2016	Участие в работе ежегодного форума некоммерческих организаций «Социальный Петербург: новые решения 2016».
16.11.2016	Участие в конференции «Социально-культурная адаптация мигрантов в Санкт-Петербурге: партнерство органов государственной власти, местного самоуправления, национальных и общественных организаций», организованной БФ «ПСП-фонд» при поддержке Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге.
17.11.2016	Выездная проверка соблюдения прав граждан в отделениях Пенсионного фонда России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
17.11.2016	Участие в работе научно-практической конференции «Современные аспекты профилактики, диагностики и лечения ВИЧ-инфекции», организованной Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга и СПб ГБУЗ «Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» при поддержке Правительства Санкт-Петербурга.
17–18.11.2016	Проведение круглого стола «Права женщин» в рамках международной женской конференции «Восток и Запад встречаются в Санкт-Петербурге» (совместно с АОО «Женский Альянс»).
22.11.2016	Выездная проверка реализации прав человека в Центре временного содержания иностранных граждан № 1 ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
24.11.2016	Участие в работе научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития», организованной ЦИК РФ (Москва).
24.11.2016	Проведение приема в ФКУ СИЗО-1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
25.11.2016	Участие в заседании Координационного совета по делам инвалидов при Губернаторе Санкт-Петербурга и комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга по координации деятельности исполнительных органов власти в сфере формирования доступной среды для жизнедеятельности инвалидов.
30.11.2016	Участие в работе научно-практической конференции «Актуальные проблемы миграционной политики в России», организованной Санкт-Петербургским университетом МВД РФ.
30.11.2016	Участие в заседании Консультативного совета по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Правительстве Санкт-Петербурга.
01–09.12.2016	Проверка соблюдения требований законодательства, предусматривающих выделение мест для транспортных средств инвалидов у объектов социальной инфраструктуры (совместно с Управлением ГИБДД ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Общественной инспекцией инвалидов Санкт-Петербурга).
02.12.2016	Участие в работе конференции «Вопросы межведомственного взаимодействия в области социальной интеграции и предотвращения дискриминации в отношении трудящихся-мигрантов в Санкт-Петербурге, укрепления социальной сплоченности общества», организованной Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге и СПб ГКУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей» при поддержке Правительства Санкт-Петербурга.

03.12.2016	Участие в работе II Форума общественных наблюдателей.
05.12.2016	Участие в отчетном собрании Общественной палаты Санкт-Петербурга.
07.12.2016	Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека (Москва).
08.12.2016	Проведение в Музее Анны Ахматовой в Фонтанном доме собрания представителей правозащитных общественных организаций и государственных органов Санкт-Петербурга «Гражданское общество и государство: право на диалог» (в рамках общегородских мероприятий к Международному дню прав человека).
09.12.2016	Участие в семинаре «Права человека», организованном институтом «Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций» СПбГУ.
09.12.2016	Проведение торжественной церемонии награждения победителей студенческого конкурса «Права человека – 2016» в Государственном музее политической истории России (в рамках общегородских мероприятий к Международному дню прав человека).
10.12.2016	Проведение праздничного вечера, посвященного Международному дню прав человека. Концерт «Джаз – музыка свободных людей» в Санкт-Петербургской филармонии джазовой музыки.
13.12.2016	Участие в заседании Кадрового совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.
13.12.2016	Проведение межведомственного совещания по вопросам реализации прав иностранных граждан и лиц без гражданства.
14.12.2016	Участие в семинаре «Особенности рассмотрения уголовных дел на почве ненависти», организованном Центром правовых программ.
16.12.2016	Участие в международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы расследования и профилактики этнических преступлений в России», организованной Санкт-Петербургской академией СК РФ.
19.12.2016	Участие в работе круглого стола «Государственные институты защиты прав человека: опыт и перспективы развития в контексте 50-летия принятия международных пактов о правах человека», организованного Советом Федерации РФ совместно с Уполномоченным по правам человека в РФ (Москва).
22.12.2016	Проведение заседания межведомственной рабочей группы по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения (совместно с СПБИК).
22.12.2016	Проведение «горячей линии» по вопросам соблюдения прав потребителей финансовых услуг (совместно с Управлением Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу).
23.12.2016	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Дом-интернат для престарелых и инвалидов № 1».
23.12.2016	Участие в конференции СПБИК, посвященной итогам выборов 2016 года.
27.12.2016	Проведение приема в ФКУ СИЗО-4 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
27.12.2016	Участие в заседании Межведомственной комиссии по организации альтернативной гражданской службы в Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга.
28.12.2016	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Дом-интернат для престарелых и инвалидов № 2».
29.12.2016	Проведение приема в ФКУ СИЗО-1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

3.4. Развитие института государственной правозащиты

Конституция Российской Федерации

Статья 45, часть 1

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.



Координационный совет российских уполномоченных по правам человека с участием Генерального секретаря Совета Европы Турбьёрна Ягланда (в центре). 07.12.2016.

Одной из важнейших частей национальной системы государственной правозащиты является институт уполномоченных по правам человека. В период 2012–2016 годов этот институт существенно укрепился: должности уполномоченных учреждены во всех субъектах Российской Федерации¹, усовершенствованы правовые основы их деятельности.

Произошедшие изменения повышают эффективность государственной защиты прав и свобод человека. Количество обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации ежегодно растет, что подтверждает их востребованность и доверие людей. Президент России В.В. Путин, встречаясь с региональными уполномоченными, отмечал, что институт уполномоченных – «это особая структура, которая независима от органов власти и наделена государством высокой миссией – поддерживать и отстаивать права человека», подчеркивал, что «авторитетные, влия-

¹ В 2012 году уполномоченные по правам человека имелись только в 67 субъектах Российской Федерации.

тельные, уверенные в своей правоте омбудсмены – это большая сила. Именно с мнением таких людей, с их позицией считаются представители органов власти, учитывают их рекомендации, и в результате выигрывают люди»².

В январе 2015 года глава государства внес в Государственную Думу законопроекты, направленные на совершенствование и укрепление статуса федерального и региональных омбудсменов, и 6 апреля 2015 года был принят Федеральный закон № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека». Среди наиболее важных новелл законодательства:

- установление в федеральном законодательстве основ статуса региональных уполномоченных по правам человека;
- укрепление гарантий их независимости;
- предоставление омбудсманам права контроля за решениями или действиями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также организаций федерального подчинения;
- закрепление возможности координации и совмещения деятельности специализированных уполномоченных по защите прав отдельных категорий граждан.

8 ноября 2015 года вступил в силу Закон Санкт-Петербурга № 567-1095, дополняющий Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» рядом положений, имплементирующих нормы федерального законодательства. Кроме того, была установлена административная ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного и за воспрепятствование его работе.

За последние пять лет более чем в полтора раза увеличилось количество обращений граждан к петербургскому омбудсману. Удалось решить множество конкретных проблем, связанных с обеспечением и восстановлением прав людей с ограниченными возможностями здоровья, с хроническими заболеваниями, пенсионеров, призывников, многодетных семей. В ряд нормативно-правовых актов Санкт-Петербурга внесены изменения, направленные на реализацию гарантий прав человека в Санкт-Петербурге. Улучшена правоприменительная практика в вопросах реализации жилищных прав, организации призыва на военную службу, обеспечения общественного порядка на публичных мероприятиях.

Уполномоченный способствовал консолидации усилий государства и общества в решении наиболее острых проблем соблюдения прав и свобод человека, последовательно выступая в качестве организатора и посредника в диалоге органов государственной власти Санкт-Петербурга с гражданами и НКО.

Путем заключения двусторонних соглашений омбудсман сформировал систему эффективного сотрудничества с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти.

Уполномоченным создан механизм независимого правозащитного мониторинга социальных проектов, впервые апробированный в 2014 году во время комплексной проверки выполнения программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге»³. По итогам проверки были приняты меры, существенно повысившие общий уровень доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья объектов социальной и транспортной инфраструктуры.

² <http://kremlin.ru/events/president/news/copy/47179>

³ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 105–109.

Обеспеченное омбудсманом взаимодействие Санкт-Петербургской избирательной комиссии и представителей гражданского общества в период избирательной кампании 2016 года способствовало значительному уменьшению количества жалоб по сравнению с выборами 2014 года⁴.

Петербуржским омбудсманом впервые были применены положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» – в 2016 году во взаимодействии с Общественной палатой Санкт-Петербурга организована общественная проверка доступа граждан к культурным ценностям. Уполномоченный способствовал координации органов исполнительной власти по определению механизма постановки на баланс Санкт-Петербурга бесхозных памятников⁵.

Вместе с тем опыт работы Уполномоченного показывает, что для повышения эффективности работы по защите прав людей необходимо дальнейшее развитие ее законодательной основы как на региональном, так и на федеральном уровнях. В частности, представляется целесообразным:

- создать механизм учета заключений уполномоченных на законопроекты, затрагивающие вопросы соблюдения прав и свобод граждан;
- предоставить уполномоченным право законодательной инициативы и право обращения в Уставный суд (по вопросам ведения)⁶;
- наделить уполномоченных правом оспаривать в суде нормативные правовые акты субъектов федерации по вопросам соблюдения и защиты прав человека, в том числе обжаловать законы субъектов федерации в Конституционном суде;
- предоставить уполномоченным право рассматривать жалобы на решения и действия (бездействие) территориальных подразделений всех федеральных органов исполнительной власти вне зависимости от их ведомственной подчиненности (с наделением соответствующими полномочиями);
- определить конкретные формы взаимодействия уполномоченных с субъектами общественного контроля в части организации и проведения общественных проверок и экспертиз.

⁴ Раздел «Право на участие в управлении делами государства».

⁵ Раздел «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям».

⁶ Подобные полномочия омбудсманов уже установлены законодательством Москвы, Московской, Нижегородской и Самарской областей, Пермского края, Республики Татарстан и др.



Карикатура Вячеслава Шилова для просветительского проекта Уполномоченного «Правозащитный календарь».



Голосование на выборах в Государственную Думу РФ и Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Избирательный участок № 1644. 18.09.2016.

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Александр Владимирович Шишлов

Родился 28 июля 1955 г. в Ленинграде. Окончил математико-механический (1977 г.) и юридический (1994 г.) факультеты Санкт-Петербургского (Ленинградского) государственного университета. 1977–1990 гг. – инженер, научный сотрудник, заведующий лабораторией в научно– исследовательских институтах в области управления сложными системами. 1990–1993 гг. – депутат Ленинградского (Санкт– Петербургского) городского Совета, член президиума и малого Совета. 1994–1995 гг. – директор программ Санкт– Петербургского гуманитарно– политологического центра «Стратегия». 1995–1999 гг. – депутат Государственной Думы 2-го созыва, заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике. 1999–2003 гг. – депутат Государственной Думы 3-го созыва, заместитель председателя, с апреля

2002 года – председатель Комитета по образованию и науке. 1996–2003 гг. – член делегации Федерального собрания Российской Федерации в Парламентской Ассамблее Совета Европы, член Комиссии ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека. 2004–2005 гг. – директор образовательных программ Санкт-Петербургского гуманитарно– политологического центра «Стратегия». 2005–2012 гг. – советник Постоянного представительства Российской Федерации при международных организациях в Вене. 4 апреля 2012 г. избран Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. С 2012 г. – председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном Федеральном округе. С 2014 г. – сопредседатель Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека. С 2015 г. – вице-президент Европейского Института Омбудсмана. Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 1-го класса. Кандидат физико-математических наук (1984 г.). Член Санкт-Петербургского Союза ученых (с 1989 г.). Член Бюро партии «ЯБЛОКО» (с 1999 г. по 2015 г.)¹. Женат, имеет двоих детей и четверых внуков.

¹ 25 апреля 2015 года объявил о приостановке членства в партии в связи со вступлением в силу Федерального закона от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».



Петербургские правозащитники после представления Доклада Уполномоченного в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Мариинский дворец. 30.03.2016.



Первый визит в Санкт-Петербург Уполномоченного по правам человека в РФ Татьяны Москальковой. Встреча с Председателем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Вячеславом Макаровым. 25.07.2016.



Круглый стол «Власть слова и слово власти», приуроченный к 70-летию принятия Постановления Оргбюро ЦК ВКП(б) о журналах «Звезда» и «Ленинград». 03.10.2016.



Семинар «Практики применения Европейской конвенции по правам человека». Государственный музей политической истории России. 11.10.2016.

3.5. Основополагающие документы о правах человека

Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Основополагающие документы о правах человека Организации Объединенных Наций

Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 3 января 1976 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, присоединение Постановлением ВС СССР от 5 июля 1991 года № 2304-I, вступил в силу для России 1 января 1992 года.

Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступила в силу для России с 1 февраля 1993 года.

Протокол, касающийся статуса беженцев, принят 31 января 1967 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступил в силу для России с 1 февраля 1993 года.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 22 января 1969 года, вступила в силу для СССР 4 февраля 1969 года.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 19 декабря 1980 года № 3565-X, вступила в силу для СССР 3 сентября 1981 года.

Факультативный Протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принят резолюцией 54/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 6 октября 1999 года, ратифицирован Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 52-ФЗ, вступил в силу для России 28 октября 2004 года.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 21 января 1987 года № 6416-XI, вступила в силу для СССР 26 июня 1987 года.

Конвенция о правах ребенка, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года, ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13 июня 1990 года № 1559-I, вступила в силу для СССР с 15 сентября 1990 года.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года, ратифицирован Федеральным законом от 26 июня 2008 года № 101-ФЗ, вступил в силу для России 24 октября 2008 года.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года, ратифицирован Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 75-ФЗ, вступил в силу для России 24 октября 2013 года.

Конвенция о правах инвалидов, принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года, ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ, вступила в силу для России 25 октября 2012 года.

Основополагающие документы о правах человека Совета Европы

Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята 4 ноября 1950 года.

Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принят 20 марта 1952 года («Протокол № 1»).

Протокол № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней, принят 16 сентября 1963 года.

Протокол № 7, принят 22 ноября 1984 года.

Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией», принят 11 мая 1994 года.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к данной Конвенции № 1, 4, 7 и 11 ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы № 1, 4 и 7 вступили в силу для России 5 мая 1998 года, протокол № 11 вступил в силу для России 1 ноября 1998 года.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод действует в редакции Протокола № 14, дополняющего контрольную систему Конвенции (принят 13 мая 2004 года, ратифицирован Федеральным законом от 4 февраля 2010 года № 5-ФЗ, вступил в силу 1 июня 2010 года).

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, принята 26 ноября 1987 года, ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ, вступила в силу для России 1 сентября 1998 года.

Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, принята в Стамбуле 11 мая 2011 года, Россией до настоящего времени не подписана.

Основополагающий документ о правах человека Содружества Независимых Государств

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, принята в Минске 26 мая 1995 года, ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ, вступила в силу для России 11 августа 1998 года.

Доклад
о деятельности Уполномоченного
и соблюдении прав и свобод человека и гражданина
в Санкт-Петербурге за 2016 год

PDF-версия публикации размещена на сайте ombudsmanspb.ru

© Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге

Художественное оформление: идея – Ю. Волкова,
фотографии – Ю. Волкова, Е. Шувалова

190000, Санкт-Петербург, ВОХ 1137, Щербаков переулок, д. 1-3

Тел.: +7 (812) 374-99-39

Факс: +7 (812) 572-73-06 E-mail: mail@ombudsmanspb.ru

Подготовлено к печати и изготовлено:

Общество с ограниченной ответственностью «Издат-Принт»

394033, Воронежская область, Воронеж, Ленинский проспект, д. 119, лит. А, офис 208

