



Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге

# ДОКЛАД

Уполномоченного по правам человека  
в Санкт-Петербурге за 2021 год

# ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ  
ЗА 2021 ГОД



Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге

Санкт-Петербург

2022



## На обложке: решетка Летнего сада со стороны Невы.

В художественном оформлении ежегодных докладов Уполномоченного, по заложенной в 2013 году традиции, используются элементы городской среды, вызывающие ассоциации с правами и свободами человека.

Разделы настоящего доклада предваряют фотографии петербургских садов, скверов и парков – исторических и довольно молодых. А для обложки выбран «тот единственный сад, где лучшая в мире стоит из оград». Эти строки Анны Ахматовой о первом памятнике садово-паркового искусства Петербурга (заложен по повелению Петра I в 1704 году) и его знаменитой решетке (создавалась в 1770–1784 годы по проекту архитекторов Юрия Фельтена и Петра Егорова). На протяжении всего своего существования Летний сад является одним из самых любимых мест отдыха горожан.

Все петербургские парки, по сути, являясь легкими города, ассоциируются с важнейшими конституционными правами человека – на благоприятную окружающую среду и на охрану здоровья. Но далеко не только с ними, а практически со всем комплексом прав и свобод.

Исторические парковые ансамбли – это право на доступ к культурным ценностям и участие в культурной жизни.

Многочисленные сады, парки и скверы при университетах, академиях и институтах – право на образование, на свободу мысли и слова, художественного и научного творчества.

Зеленые зоны, в которых установлены так называемые «гайд-парки» для проведения пикетов и митингов, напоминают о том, как в городе обстоят дела с реализацией прав на свободу собраний и участие граждан в управлении делами государства.

И все без исключения уединенные скверы, сады и парки – это не только места для общения людей с природой, но и друг с другом, для спокойного, уважительного и, главное, мирного диалога. Диалога, навыков которого сегодня так не хватает в городе, стране и в мире. Диалога, который так необходим всем и каждому человеку, обществу и государству.

ISBN 978-5-6047054-0-7



ISBN 978-5-6047054-0-7

© Уполномоченный по правам человека  
в Санкт-Петербурге, 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<b>1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2021 году .....</b>	<b>6</b>
1.1. Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности .....	7
1.2. Право на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления.....	25
1.3. Право на свободу собраний.....	39
1.4. Право на объединение .....	57
1.5. Право на судебную защиту и квалифицированную юридическую помощь .....	65
1.6. Право на свободу передвижения.....	79
1.7. Право на жилище .....	89
1.8. Право на труд.....	101
1.9. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь .....	109
1.9.1. Право на социальное обеспечение и социальную защиту.....	109
1.9.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	123
1.10. Право на благоприятную окружающую среду .....	137
1.11. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям.....	149
1.11.Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан.....	163
1.12.1. Права призывников и военнослужащих .....	163
1.12.2. Права женщин и защита от домашнего насилия.....	170
1.12.3. Защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья.....	178
1.12.4. Защита прав бездомных.....	190
1.12.5. Права человека в местах принудительного содержания.....	198
1.12.6. Права людей с психическими расстройствами .....	214
<b>2. ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>228</b>
2.1. Сведения о количестве и тематике обращений к Уполномоченному.....	229
2.2. Развитие института государственной правозащиты .....	232
2.3. Правовое просвещение .....	235
2.4. основополагающие документы о правах человека .....	241



Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2021 год подготовлен в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17 июля 2020 года № 357-79 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

Доклад – это основной документ о ситуации с соблюдением прав и свобод человека в Санкт-Петербурге и о правозащитной работе института Уполномоченного.

При подготовке доклада использовались материалы проверок по поступившим к Уполномоченному жалобам и обращениям, аналитические и статистические данные, в т.ч. государственных и общественных организаций, публикации СМИ.

В докладе приведены рекомендации Уполномоченного по совершенствованию законодательной базы и правоприменительной практики, направленные на решение существующих правозащитных проблем и обеспечение условий для реализации прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Депутаты Законодательного Собрания Петербурга избрали меня Уполномоченным по правам человека 1 декабря 2021 года. Поэтому представляемый доклад – это результат работы моего предшественника Александра Шишлова, который занимал должность Уполномоченного почти десять лет и за это время значительно повысил востребованность и эффективность института государственной правозащиты нашего города.

Спасибо Александру Владимировичу и сотрудникам аппарата Уполномоченного за то, что помогли множеству людей восстановить свои права, защитить свое человеческое достоинство и поверить в справедливость.

Спасибо за сотрудничество и взаимодействие партнерам Уполномоченного из общественных правозащитных организаций, органов государственной власти, местного самоуправления, академического сообщества, адвокатам и, конечно же, коллегам – федеральному и региональным омбудсменам. По своему десятилетнему опыту работы Уполномоченным по правам ребенка знаю, что только сообща, объединяя усилия, получается находить решения правозащитных проблем на системном уровне.

Спасибо всем, кто в нынешние непростые времена способствует обеспечению прав и свобод человека. Очень рассчитываю на вашу помощь и поддержку.



**Светлана АГАПИТОВА,**

*Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге*



# 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2021 ГОДУ



Парк академика Сахарова

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

### *Конституция РФ*

#### *Статья 20, часть 1*

*Каждый имеет право на жизнь*

#### *Статья 21, часть 1*

*Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления*

#### *Статья 22, часть 1*

*Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность*

### *Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*

#### *Статья 2*

*1. Каждое Государство-участник предпринимает эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией.*

Право на жизнь носит универсальный характер и является условием для реализации других прав человека и гражданина, включая права на свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности.

Ключевой задачей органов государственной власти является создание эффективного механизма, гарантирующего защиту и возможность реализации прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ<sup>1</sup>, которые «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В 2021 году серьезной проблемой, негативно влияющей на реализацию основополагающих прав, оставалась пандемия, противодействие которой сопровождалось ограничительными мерами.

Сохраняли актуальность системные проблемы, на которые Уполномоченный указывал в ежегодных докладах за последние годы.

<sup>1</sup> Статья 18 Конституции РФ.



## Рождаемость



## Смертность



**По состоянию на 01.12.2021 численность населения Санкт-Петербурга составила 5 млн 371,7 тыс. человек уменьшившись с начала года на 6,6 тыс. человек.**

**Естественная убыль населения, в сравнении с аналогичным периодом прошлого года (АППГ) возросла на 14 052 человек, составив 28 032 человека.**

*По данным органов Росстата на 01.12.2021*

Согласно оценкам Комитета по информатизации и связи, негативная динамика демографических процессов в 2021 году отражала тенденцию снижения рождаемости в последние четыре года и ощутимый рост смертности.

Особо тревожным фактом является рост младенческой смертности: ее уровень в 3-м квартале 2021 года по сравнению со 2-м кварталом 2021 года возрос на 9,2 %, а по сравнению с АППГ – на 13,9 %.

В 2021 избыточную смертность продолжало определять распространение коронавирусной инфекции. С диагнозом «коронавирусная инфекция» скончались 26 993 человека, что на 57,9 % больше, чем в 2020 году. Были зафиксированы два пика смертности пациентов с коронавирусом – в июле (3 814 летальных исхода) и ноябре (2 983), в то время как в 2020 году наблюдался один пик смертности – в декабре (3 097)<sup>2</sup>.

Миграционный прирост компенсировал естественную убыль населения только на 76 %<sup>3</sup>. Эти показатели соотносятся с общероссийской ситуацией, однако в Санкт-Петербурге такой прирост в значительно большей степени, чем в среднем по стране, влияет на замещение естественной убыли населения (в Российской Федерации – лишь на 39,3 %<sup>4</sup>).

С марта 2021 года был зафиксирован рост числа самоубийств: в 3-м квартале смертность от самоубийств возросла на 19,4 % (на 19 больше, чем во 2 квартале), а по сравнению с АППГ – в 1,5 раза (на 41)<sup>5</sup>.

Наиболее резкий рост суицидов был выявлен среди женщин и пожилых людей в возрасте от 60 до 69 лет<sup>6</sup>. Эксперты связывают это с психологическими последствиями пандемии.

Высокой оставалась смертность от несчастных случаев. По данным ГУ МЧС России, в 2021 году резко возросло количество происшествий на водных объектах (92, что на 31 случай или 51 % больше, чем в АППГ), в том числе число случаев гибели людей на воде (47, на 5 случаев или 12 % больше, чем в АППГ). Неблагоприятная динамика была связана с аномально жаркой погодой в июне-июле, спровоцировавшей массовые купания в городских карьерах, прудах и иных непригодных для купаний местах.

**«Мы до конца еще не можем понять и оценить тот стресс, что испытывает сегодня человечество. Но мы знаем, что оно испытывает уже десятилетия так называемый психосоциальный — хронический стресс от современной цивилизованной жизни. Беда в том, что сейчас на него наложился стресс, который мы получаем от пандемии. И этот эффект накопления проявляется».**

*Суицидолог Всеволод Розанов*

## Нарушение права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности в деятельности правоохранительных ведомств и органов, исполняющих уголовные наказания

Крайнюю опасность представляет применение сотрудниками правоохранительных органов, особенно в пенитенциарной системе, физической силы, сопряженной с насилием (пытками).

На необходимость выработки законодательного решения по вопросам противодействия пыткам Уполномоченный неоднократно указывал в ежегодных докладах<sup>7</sup>.

В 2021 году в Совете Федерации при участии Уполномоченного по правам человека в РФ был разработан проект федерального закона, предусматривающий наказание до 10 лет лишения свободы за применение пыток к задержанным и осужденным со стороны сотрудников правоохранительных структур. В законопроекте дано более четкое определение пытки, соответствующее Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Пытки фигурируют в законопроекте как самостоятельный состав преступления, предусматривается ужесточение уголовной ответственности за их совершение для должностных лиц. В конце декабря 2021 года законопроект о противодействии пыткам внесен в Государственную Думу<sup>8</sup>.

Особое значение имеет соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов<sup>9</sup>, с работой которых граждане сталкиваются постоянно. Злоупотребления со стороны представителей силовых ведомств представляют повышенную опасность, поскольку не только подчеркивают существующие изъяны правоохранительной деятельности, но и дискредитируют авторитет государства.

В декабре 2021 года внесены изменения в Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», которыми существенно расширены полномочия сотрудников органов внутрен-

<sup>2</sup> [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/31/01/2022/61f7b0979a79476e037b5bb7](https://www.rbc.ru/spb_sz/31/01/2022/61f7b0979a79476e037b5bb7); [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/14/08/2021/6110d8469a794713604d86cd](https://www.rbc.ru/spb_sz/14/08/2021/6110d8469a794713604d86cd); <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

<sup>3</sup> [https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/D1221\\_00.pdf](https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/D1221_00.pdf)

<sup>4</sup> [https://gks.ru/bgd/regl/b21\\_01/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b21_01/Main.htm)

<sup>5</sup> Данные за 4 квартал и 2021 год в целом по состоянию на 16.02.2022 отсутствуют.

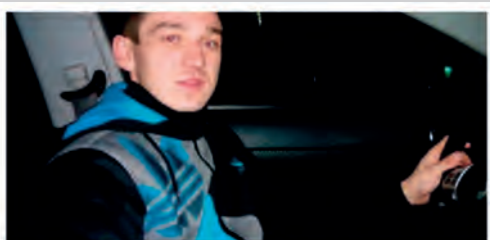
<sup>6</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/11/25/70276580/>

<sup>7</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 7–8, 21; Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 10, 23.

<sup>8</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/42307-8>

<sup>9</sup> Статьи 1, 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», статьи 1, 4 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», статьи 5, 6 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», пункт 4 Положения о Федеральной службе безопасности, утвержденного Указом Президента РФ от 11.08.2003 № 960, статья 1 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

По информации ГСУ СК России, в 2021 году следственными подразделениями ГСУ СК России было возбуждено 9 уголовных дел по фактам превышения должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов, соединенного с применением насилия либо с угрозой его применения, с применением оружия или специальных средств, либо с причинением тяжких последствий (часть 3 статьи 286 УК РФ), 1 уголовное дело данной категории направлено в суд.



#### «Гематома на лбу, губы разбиты, на шее синяки»

4 марта 2021 16:55 / Общество

Но причиной смерти названа «сердечная недостаточность». История гибели 28-летнего Алексея Кустова в 75-м отделе полиции Петербурга.

Предварительная причина смерти, по заключению врачей, — сердечная недостаточность. Родные и близкие молодого человека сомневаются в этом диагнозе: при жизни Алексей не страдал никакими хроническими заболеваниями, занимался тяжелым физическим трудом и никогда не жаловался на сердце. Усомниться в официальной версии родственников заставляет и то, что из отдела полиции Алексея вынесли мертвым со следами насилия. Следственный комитет 1 марта начал проверку по обстоятельствам смерти.

...Сестра погибшего Галина рассказывала о поразивших ее обстоятельствах осмотра в морге тела брата: «Когда мы увидели Лешу, нам сразу бросились в глаза огромная гематома на лбу, ссадины и царапины на лице, на скуле кровоподтек, губы разбиты, на шее синяки, как будто его душили»...

«Новая газета». 04.03.2021

них дел. В частности, им предоставлено право вскрывать автомобили, проникать в жилые помещения для задержания лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, или лиц, на которых потерпевшие или очевидцы указывают как на совершивших деяние, содержащее признаки преступления<sup>10</sup>.

Представляется, что в условиях расширения прав сотрудников полиции должна многократно возрастать их ответственность за соблюдение прав граждан.

В 2021 году, как и в предыдущие годы, Уполномоченный отмечал, в том числе из публикаций СМИ<sup>11</sup>, факты превышения должностных полномочий сотрудниками органов внутренних дел.

Широкий резонанс вызвала смерть в 75 отделе полиции УМВД России по Невскому району 28-летнего Алексея Кустова.

23.02.2021 молодой человек был вызван в ОГИБДД УМВД России по Невскому району, где в отношении него оформлялись материалы дела об административном правонарушении по факту управления транспортным средством в отсутствие права управления. Между Алексеем и сотрудником полиции возник конфликт, в ходе которого к нему попытались применить физическую силу, что и спровоцировало А. Кустова на ответный удар<sup>12</sup>. После произошедшего Алексей был доставлен в 75 отдел полиции УМВД России по Невскому району и задержан в административном порядке. Утром следующего дня представители СО по Невскому району ГСУ СК России сообщили родственникам молодого человека, что в ночь с 23.02.2021 на 24.02.2021 он скоропостижно скончался в отделе полиции. В выданной справке причиной смерти значилась сердечная недостаточность.

Оспаривая предварительные выводы следователя о том, что Кустову А.И. ночью стало плохо, он упал со скамейки и ударился головой, Галина отметила: «Такие повреждения нельзя получить

при падении со скамейки». Слова Галины подтверждаются размещенными в СМИ фотоматериалами.

В ответ на обращение Уполномоченного СО по Невскому району ГСУ СК России проинформировал омбудсмена о возбуждении по факту гибели Кустова А.И. в отделе полиции уголовного дела по части 2 статьи 293 УК РФ.

Уполномоченным в ежегодном докладе за 2020 год<sup>13</sup> сообщалось о незаконном применении силы в отношении двух административно задержанных, содержащихся в специальном помещении, со стороны помощника оперативного дежурного 33 отдела полиции УМВД России по Московскому району Щетинской Н.А. Уголовное дело, возбужденное по пп. «а», «б» части 3 статьи 286 УК РФ, в ноябре 2020 года было направлено следственными органами района в Московский районный суд.

В июле 2021 года стало известно, что приговором Московского районного суда Щетинская признана виновной в превышении должностных полномочий, сопряженном с насилием, и приговорена к 3,5 годам лишения свободы с запретом работать в правоохранительных органах в течение двух лет<sup>14</sup>.

Одним из проявлений ненадлежащего исполнения сотрудниками полиции своих полномочий является бездействие, которое выражается в некачественном и (или) несвоевременном проведении проверок в порядке статей 144–145 УПК РФ и следственных действий по фактам посягательств на фундаментальные права и свободы граждан.

К Уполномоченному обратился Юрий С., сообщивший, что еще в октябре 2020 года в подъезде д.3 по Детскосельскому бульвару в г.Пушкине, по месту своего жительства, он подвергся применению физического воздействия со стороны сотрудника полиции, которое сопровождалось причинением вреда здоровью (перелом ноги), нанесением иных телесных повреждений и угрозами. При этом неустановленный сотрудник полиции, размахивая табельным оружием, в присутствии двоих свидетелей угрожал убийством заявителю и находившейся с ним рядом 65-летней матери, которая также подверглась избиениям со стороны «правоохранителя».

По данному факту СО по Пушкинскому району ГСУ СК России с 06.10.2020 неоднократно проводились проверки, которые заканчивались немотивированным вынесением постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по статье 286 УК РФ в отношении сотрудника полиции Куприенкова М.Ю. Данные постановления отменялись прокуратурой Пушкинского района, в адрес СО по Пушкинскому району ГСУ СК России ею вносились представления об устранении нарушений, прокуратурой Санкт-Петербурга по обращениям Уполномоченного районной прокуратуре указывалось на просчеты в организации надзора, однако законное и обоснованное решение по материалу в течение более чем одного года не принималось. По очередному обращению Уполномоченного организована дополнительная проверка.

В обращении к Уполномоченному Алексей П. сообщил, что правоохранительные органы Калининского района длительное время не принимают мер к расследованию уголовного дела, возбужденного по факту причинения ему 22.01.2020 вреда здоровью соседом по дому Александром З., выстрелившим из газового пистолета в лицо Алексею. Уголовное дело по материалу, зарегистрированному по данному факту 22.01.2020, было возбуждено УМВД России по Калининскому району спустя 10 месяцев – 30.10.2020, но приостанов-

<sup>10</sup> <https://docs.cntd.ru/document/727632729?marker>

<sup>11</sup> <https://www.fontanka.ru/2022/02/15/70445249/>

<sup>12</sup> <https://www.novayagazeta.spb.ru/articles/12964>

<sup>13</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 13.

<sup>14</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/07/08/70014395>



Из обращения к Уполномоченному  
Алексея П.

«Уже второй год, как сотрудники полиции и прокуратура не принимают законных мер, расследование затягивается. <...> Человек, стрелявший мне в лицо, продолжает проживать в моей парадной. Мне страшно, что если его преступление останется безнаказанным, то может пострадать моя семья».

лено 28.11.2020 «в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого».

Несмотря на вмешательство прокуратуры Калининского района, дело в 2020–2021 годах неоднократно приостанавливалось. Только 27.07.2021 уголовное дело в отношении З. направлено мировому судье судебного участка № 44, на рассмотрении которого находится до настоящего времени<sup>15</sup>.

Контроль за соблюдением прав на жизнь, свободу и достоинство личности особенно важен для людей, находящихся в местах принудительного содержания<sup>16</sup>, поскольку обеспечение прав полностью зависит от должностных лиц учреждений исполнения наказаний.

В июле 2021 года от членов ОНК Санкт-Петербурга омбудсмену стало известно о необоснованном применении физической силы к заключенным в ФКУ СИЗО-1 (новые «Кресты»).

В своем заявлении ОНК сообщали, что в условиях аномальной жары в Санкт-Петербурге в июле 2021 года и отсутствии вентиляции камерных помещений в ФКУ СИЗО-1 в ночь с 11 на 12 июля 2021 года двое заключенных попытались открыть форточки в одной из камер, а когда это практически не удалось сделать, выдавили часть окна. Семеро сотрудников ФКУ «СИЗО-1» ворвались в камеру, вывели не оказывавших сопротивления заключенных в коридор и, надев наручники, избили Д. и М. После инцидента заключенные из других камер в знак солидарности с избытыми и помещенными в спецблок людьми, стали кричать, поджигать вещи и выбрасывать их из окон камер.

Члены ОНК Санкт-Петербурга, прибывшие с проверкой, убедились в наличии у заключенных Д. и М. телесных повреждений, а также в том, что вентиляция в ряде камер действительно не работает.

В рамках инициированной Уполномоченным проверки УФСИН и прокуратурой Санкт-Петербурга была выдвинута иная версия произошедших в ФКУ СИЗО-1 событий, согласно которой в позднее вечернее время 11.07.2021 начальник ФКУ СИЗО-1 разрешил заключенным посмотреть финальный матч Чемпионата Европы по футболу. После телепросмотра заключенным была дана команда «отбой», которую Д. и М. проигнорировали, вели себя агрессивно, в связи с чем к ним обоснованно была применена физическая сила. Прокуратура города, однако, отметила, что «документы о применении физической силы надлежащим образом составлены не были». В связи с этим начальнику ФКУ СИЗО-1 было внесено представление.

УФСИН в своем ответе Уполномоченному о мерах по обеспечению надлежащих санитарно-эпидемиологических условий в местах принудительного содержания фактически признало, что «в условиях аномально высокой температуры наружного воздуха имеющихся технических возможностей проветривания камерных помещений и централизованной венти-

<sup>15</sup> <https://mirsud.spb.ru/cases/detail/44/?id=1-7%2F2022-44>

<sup>16</sup> Раздел «Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания».

Из обращения к Уполномоченному  
Ларисы П.

«Около 13:30 охранником лица было обнаружено тело дедушки. Он вызвал скорую помощь, которая приехала быстро, затем была вызвана полиция, которая ехала, после приема вызова полтора часа. <...> Спецтранспорт прибыл на место происшествия только в 21:30. Вместе с этим в период ожидания на территории, прилегающей к образовательному учреждению (место происшествия), ходили дети, прохожие, снимали происходящее на камеры».

ляции не хватает, а переносное вентиляционное оборудование использовалось в камерах лишь при наличии бытовых вентиляторов на складах личных вещей самих заключенных».

Информация, касающаяся условий содержания заключенных в ФКУ СИЗО-1 и в ЦВСИГ<sup>17</sup>, дает основания для вывода о том, что, казалось бы, рядовые вопросы санитарных условий содержания заключенных (например, недостатки в функционировании вентиляции) в экстремальных погодных условиях способны самым серьезным образом повлиять на состояние заключенных. Предупреждать такое развитие событий – обязанность администраций мест принудительного содержания.

Сохраняется проблема длительного содержания подлежащих выдворению иностранных граждан в ЦВСИГ вследствие наличия у них задолженности по уплате штрафов. По данным фактам в 2021 году к Уполномоченному поступил ряд обращений, в рамках рассмотрения которых, путем обращения в УФССП России и в МИД России Уполномоченным было оказано содействие иностранным гражданам в реализации процедуры административного выдворения и выезде в страну гражданства. В таких ситуациях, как представляется, и законодательно, и в рамках правоприменительной практики нарушаются конституционные права граждан на личную неприкосновенность и свободу передвижения, поскольку возможность реализации этих фундаментальных личных прав ставится в зависимость от исполнения такими иностранными гражданами материальных обязательств, и удержание в ЦВСИГ, вопреки процедурам, предусмотренным законодательством об административных правонарушениях, становится своего рода способом обеспечения (залогом) исполнения таких обязательств.

В соответствии с действующим законодательством по требованию заинтересованных лиц допускается защита чести и достоинства гражданина после его смерти<sup>18</sup>.

Обратившаяся к Уполномоченному Лариса П. сообщила, что тело ее дедушки, скончавшегося 15.04.2021 на территории ГБОУ «Лицей № 533», по причине бездействия сотрудников скорой помощи, полиции и спецавтотранспорта, находилось на улице рядом с лицеем более 8 часов. Все это время рядом с телом погибшего проходили учащиеся школы, само тело покойного подверглось множественному фотографированию с последующим размещением фотографий в социальных сетях (заявительница приводит многочисленные ссылки на публикации).

Уполномоченный инициировал выяснение обстоятельств столь длительного реагирования сотрудников вышеуказанных служб на факт обнаружения тела покойного (констатация смерти, протоколирование ее обстоятельств и вывоз тела). Выяснилось, что сотрудники спецавтотранспорта «были неправильно ориентированы по заявке», вследствие чего пере-

<sup>17</sup> Раздел «Право на свободу передвижения».

<sup>18</sup> Пункт 1 статьи 152 ГК РФ.

путали адрес, а сотрудникам полиции «указано на строжайшее соблюдение достойного отношения к умершим (погибшим)». Очевидно, что горький осадок от осознания безразличия окружающих к самому факту смерти остался у Ларисы, уже получившей сильные моральные страдания от ухода из жизни близкого ей человека.

## Предотвращение посягательств на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и достоинство личности

В 2021 году в Санкт-Петербурге сохранялся рост преступности. Было зарегистрировано 62 755 преступлений, что на 2,4 % превысило показатели 2020 года. Несмотря на рост общего числа раскрытых преступлений, удельный вес раскрываемости преступлений в Санкт-Петербурге остается низким (41 %).

Возросло (на 14,6 %) количество нераскрытых преступлений<sup>19</sup>. По состоянию на 01.01.2022, Санкт-Петербург по этому показателю входит в десятку регионов в общероссийском «антирейтинге»<sup>20</sup>.

### ТЕМПЫ ПРИРОСТА ЧИСЛА НЕРАСКРЫТЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

#### РЕГИОНЫ С НАИБОЛЬШИМИ ТЕМПАМИ ПРИРОСТА, в %



Отчет ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ  
«Состояние преступности в России за январь – ноябрь 2021 года»

В прошедшем году вследствие преступлений погибли 393 человека, что сопоставимо с числом погибших за 2020 год (396 человек).

Увеличилось (на 5,4 %) число преступлений, совершенных в общественных местах, а раскрываемость таких преступлений составила менее половины. Вместе с тем сократилось (на 14 %) количество совершенных в общественных местах тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе убийств, фактов причинения тяжкого вреда здоровью, разбойных нападений и грабежей, а также преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия. Больше стало число совершенных в общественных местах изнасилований (на 20,0 %), преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (на 24,8 %) и краж (на 9,8 %). Совершивших преступления лиц, не имеющих постоянного источника дохода, выявлялось больше, чем годом ранее, на 6,7 %<sup>21</sup>.

Больше чем на треть возросло (на 32,6 %) число преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения, а также количество преступлений, совершенных лицами, ранее нарушившими закон (на 5,8 %), в том числе ранее судимыми (на 6,4 %).

Представляется недостаточно эффективной проводимая работа по предупреждению совершения преступлений ранее судимыми лицами.

В справке «Правопорядок и общественная безопасность в Санкт-Петербурге» (по итогам января-сентября 2021 года), подготовленной КВЗПБ и Санкт-Петербургским информационно-аналитическим центром, по итогам анализа социально-криминологической характеристики преступности в Санкт-Петербурге отмечается, что относительное большинство преступлений от числа расследованных по-прежнему составляют преступления, совершенные лицами, ранее совершавшими преступления (41,8 %)<sup>22</sup>.

В 2021 году на 5,8 % увеличилось число преступлений (11001), совершенных лицами, ранее совершавшими преступления. Это свидетельствует, в частности, об упущениях в организации целенаправленного воздействия на ранее судимых, включающего и меры административного надзора, и разъяснительную работу, и действия, направленные на социализацию лиц данной категории (в частности, содействие в их трудоустройстве и обучении<sup>23</sup>, вовлечение в общественно полезную деятельность с реализацией социально значимых навыков), на упрочение их статуса (помощь с оформлением документов, регистрация по месту жительства и др.), на оказание помощи в получении жилья (значительная часть бывших заключенных не имеет места жительства) и т.д. Не следует недооценивать и известную (вполне объяснимую) настороженность общества к ранее судимым, что способствует их социальной изоляции, то есть для их привлечения к труду необходимо поощрение создания государством особых условий (в том числе специализированных предприятий), в которых труд таких лиц будет гарантирован. Недостаточное внимание оказывается и таким факторам, влияющим на рост рецидивной преступности, как увеличение среди лиц данной категории числа страдающих алкогольной или наркотической зависимостью; персональные качества лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности (необходимость предупреждения привлечения «закоренелыми» осужденными социально и морально неустойчивых, ранее несудимых лиц, в том числе и несовершеннолетних, к занятию антисоциальными практиками).

<sup>21</sup> [https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/D1221\\_00.pdf](https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/D1221_00.pdf)

<sup>22</sup> [https://zakon.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2022/01/11/Правопорядок\\_и\\_общественная\\_безопасность\\_по\\_итогам\\_января-сентября\\_2021\\_года.pdf](https://zakon.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2022/01/11/Правопорядок_и_общественная_безопасность_по_итогам_января-сентября_2021_года.pdf)

<sup>23</sup> Из числа совершивших повторные преступления более половины осужденных не имеют постоянной работы или учебы.

<sup>19</sup> [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_78/activity/statistics/office/other?item=71605022](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/activity/statistics/office/other?item=71605022)

<sup>20</sup> <https://мвд.рф/reports/item/27566319/>



В ходе состоявшегося 11 июня 2021 года в режиме видеоконференции совещания, организованного Аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, Уполномоченный отметил, что относительно высокий уровень рецидивной преступности говорит о низком качестве социальной реабилитации освободившихся заключенных.

Уполномоченный подчеркнул, что уголовно-исполнительная система должна готовить человека к освобождению задолго до конца срока. Однако анализ обращений, поступающих Уполномоченному из мест заключения из года в год, показывает наличие ряда системных проблем. А именно: недостаточность информационно-правовой информации у освобождающихся лиц; утрата социальных связей; несвоевременное направление документов для оформления пенсий, инвалидности и др. Помогать решать эти вопросы должны социальные работники исправительных учреждений, которых на сегодняшний день не хватает. По мнению Уполномоченного, в адрес ФСИН России должно быть направлено обоснование необходимости введения в штат дополнительных единиц, причем не за счет перераспределения внутренних кадровых резервов, а путем введения дополнительных должностей (на сегодняшний день в каждом учреждении положен лишь один социальный работник).

Кроме того, Уполномоченный заявил, что Правительство Санкт-Петербурга должно активизировать работу по созданию оптимальных условий для НКО, работающих в сфере ресоциализации осужденных. Подобные организации могут взять на себя существенную часть этой непростой работы, но для этого необходимо изучать их инициативы и поддерживать путем привлечения бюджетных средств в качестве софинансирования, выделения субсидий и помещений<sup>24</sup>.

**Предупреждение совершения преступлений экстремистской и террористической направленности является одной из важнейших задач органов власти.**

*По данным ГУ МВД России, в 2021 году в Санкт-Петербурге по материалам всех правоохранительных органов города возбуждено 8 уголовных дел по фактам преступлений экстремистской направленности (4 – по статье 280 УК РФ, 1 – по статье 282 УК РФ, 1 – по статье 282.2 УК РФ, 1 – по статье 214 УК РФ, 1 – по статье 119 УК РФ) и 22 уголовных дела по фактам преступлений террористической направленности (7 – по статье 205.1 УК РФ, 6 – по статье 205.2 УК РФ, 4 – по статье 205.5 УК РФ, 3 – по статье 205.6 УК РФ, 1 – по статье 222 УК РФ, 1 – по статье 222.1 УК РФ).*

*Окончено расследование (из общего числа находившихся в производстве) с передачей в суд 8 уголовных дел по преступлениям экстремистской направленности и 16 уголовных дел по фактам преступлений террористического характера.*

*В отношении жителей Санкт-Петербурга за впервые совершенные ими публичные действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности и другим подобным обстоятельствам, зарегистрировано и направлено в органы прокуратуры 5 материалов с признаками административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.3.1 КоАП РФ.*

*К административной ответственности в виде административного штрафа по статье 20.3.1 КоАП РФ привлечено 5 человек.*

*В общей сложности по результатам оперативных мероприятий, направленных на установление лиц, причастных к совершению противоправных деяний экстремистского/террористического характера в сети интернет, зарегистрировано 45 материалов (11 – по фактам совершения преступлений и 34 – административных правонарушений), часть из которых была реализована в 2021 году, в том числе возбуждено 10 уголовных дел (из которых 2 – по экстремистским и 5 – по террористическим составам преступлений), ряд лиц привлечен к административной ответственности по статьям 20.3.1, 20.3, 20.29 КоАП РФ и другим составам КоАП РФ.*

К типичным проявлениям экстремистской деятельности, выявляемых правоохранительными органами, относятся размещение в сети Интернет экстремистских материалов, несвоевременное или неполное принятие превентивных мер со стороны субъектов профилактики, формальное отношение должностных лиц органов различного уровня к реализации программных мероприятий, целью которых является профилактика экстремистских действий.

В ежегодном докладе за 2020 год<sup>25</sup> Уполномоченный отмечал ряд случаев, когда экстремистская деятельность в сети Интернет не пресекалась, и обращал на это внимание правоохранительных и иных компетентных органов. В 2021 году удалось добиться их отклика.

Так, в 2020 году Красносельский районный суд по административному иску прокуратуры Санкт-Петербурга, с учетом заключения Уполномоченного (часть 3 статьи 265.8 КАС РФ) признал<sup>26</sup> экстремистским размещенный в сети интернет журнал «Brutality of Peace», в котором содержались человеконенавистнические призывы, включая призывы к насилию на межнациональной почве. Однако вступившее в силу решение суда от 17.02.2020 длительное время (до конца 2020 года) не исполнялось, ссылка на журнал по-прежнему работала. Данное обстоятельство стало основанием для обращения Уполномоченного к главе Роскомнадзора с требованием заблокировать доступ к сайту<sup>27</sup>. В ответе омбудсмену сообщили, что с 03.02.2021 сайт заблокирован.

В ежегодном докладе за 2019 год Уполномоченный обращал внимание правоохранительных органов на сообщество в социальной сети «ВКонтакте» – «А.С.А.В. Злая молодежь», имевшее более 1 млн подписчиков, в котором регулярно публиковалась информация экстремистского характера, включающая, в том числе призывы к совершению преступлений в отношении сотрудников правоохранительных органов<sup>28</sup>. Такой контент в социальных сетях являлся каналом формирования противоправного поведения. Для экстремистского сообщества он служил средством привлечения новых сторонников, в основном, из числа молодежи. Однако доступ к данной странице в 2019–2020 годах был открыт. После того, как Уполномоченный повторно указал на недопустимость бездействия в данной ситуации, ГУ МВД приняло меры и страницы сообщества «А.С.А.В. Злая молодежь» в 2021 году была заблокирована.

В 2021 году в Санкт-Петербурге резко возросло число преступлений, совершенных иностранными гражданами (мигрантами, а также в отношении них). По оценкам надзорных

<sup>25</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 18.

<sup>26</sup> [https://ksl--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=434650789&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://ksl--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=434650789&delo_id=1540005&new=0&text_number=1)

<sup>27</sup> Статья 15-1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», пункт 5.1.7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228.

<sup>28</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 15.

<sup>24</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/aleksandr-shishlov-predstavil-svoi-predlozheniya-po-sotsialnoy-reabilitatsii-osvobodivshikhsya-zaklyuyu/>



**По данным Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности, в 2021 году мигрантами было совершено 3 502 преступления (на 28 % больше, чем в 2020 году).**

**В отношении мигрантов совершено 1 176 преступлений (на 14 % больше, чем в 2020 году).**

органов, наиболее распространенными преступными деяниями со стороны мигрантов являются торговля наркотиками, подделка документов и незаконное завладение имуществом<sup>29</sup>.

Преступления, совершаемые на национальной почве, как правило, являются наиболее жестокими, потому что мотивом таких деяний преступников часто является ненависть к представителям другой национальности.

В ноябре 2019 года группа молодых экстремистов из десяти человек вблизи железнодорожной станции напали на 38-летнего мигранта: применив газ, нанесли несколько ножевых ранений, похитили мобильный телефон и деньги. Молодчики были задержаны, уголовное дело в отношении всех участников преступления по итогам расследования передано в суд.

В 2021 году омбудсмену стало известно, что Красногвардейский районный суд в мае огласил приговор в отношении десяти молодых жителей Санкт-Петербурга (в том числе четверых несовершеннолетних), которым было предъявлено обвинение в совершении 12 эпизодов преступных действий (хулиганство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, побои, грабеж) по национальному мотиву. Семерым обвиняемым были назначены условные сроки лишения свободы (от 1 года до 1,5 лет), максимальный срок (2,5 года лишения свободы в колонии общего режима) назначено главарю группы<sup>30</sup>.

Распространение наркомании, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ. Согласно данным прокуратуры Санкт-Петербурга о состоянии преступности<sup>31</sup>, в 2021 году в Санкт-Петербурге зарегистрировано 7 557 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 1,9 % меньше, чем в 2020 году. При этом раскрываемость преступлений данной категории выросла на 9,2 %, составив 63,1 %, а число нераскрытых преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, напротив, снизилось на 1,9 %.

Вместе с тем, зафиксирован рост (на 32,6 %) числа преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения (606 случаев, на 149 больше, чем в АППГ). Около трети (30,6 %) преступлений, совершенных в таком состоянии, совершается ранее судимыми лицами.

Ситуация с незаконным оборотом наркотиков остается сложной, чему в немалой степени способствует использование в целях распространения наркотических средств сети Интернет. Как отмечает ГУ МВД, прослеживается тенденция «вербовки» потенциальных закладчиков, «курьеров» в социальной сети «ВКонтакте» и мессенджере «Телеграм» посредством спам-рассылок информационных сообщений в различных сообществах и направления личных сообщений пользователям. В 2021 году только в социальной сети «ВКонтакте» выявлено и удалено 1 783 таких сообщения.

Следует отметить недостаточность и формализм мер, принимаемых субъектами профилактики с целью раннего выявления наркозависимых, их реабилитации и адаптации, в том числе при реализации региональных программ, предусматривающих мероприятия по профилактике наркомании и наркопреступности.

Как отмечает прокуратура Санкт-Петербурга, анализ планов и программ районных антинаркотических комиссий (далее – АНК), муниципальных программ указывает на низкий

уровень их подготовки. Такие муниципальные программы из года в год дублируют мероприятия, планируются без учета их результатов и реальной ситуации с наркоманией на территориях муниципальных образований.

Так, в результате анализа антинаркотических программ, планов работы и их исполнения в 2020–2021 годах на территории Красносельского района (в МА МО «Юго-Запад», МА МО «Константиновское», МА МО «Урицк» и АНК района) прокуратурой было установлено, что большинство пунктов программ и планов АНК дублируют текущую деятельность исполнителей, осуществляемую вне зависимости от программ. Нечеткие сроки исполнения мероприятий в данных программах («в течение года» или «постоянно») отражают незаинтересованность в контроле за периодичностью и качеством проведения мероприятий<sup>32</sup>. Аналогичные факты регулярно выявляются надзорными органами и в деятельности других районных АНК и местных администраций муниципальных образований.

На протяжении нескольких лет остается сложной ситуация с дорожно-транспортным травматизмом. Она характеризуется ростом общего числа ДТП (128 684, на 15 %) и получивших повреждения транспортных средств (244 954, на 15 %). Вместе с тем количество ДТП с пострадавшими незначительно снизилось (4 980, на 4,7 %), сократилась смертность от ДТП – до 197 случаев (на 10 %) и число получивших ранения в ДТП – до 5 653 (на 7 %).

Возросло количество случаев управления транспортными средствами в состоянии опьянения: сотрудниками ГИБДД составлено 6 134 протоколов об административных правонарушениях по статье 12.8 КоАП РФ, что на 15,3 % больше, чем в 2020 году. При этом водители чаще стали отказываться от медицинского освидетельствования (3 452 человек, на 28,2 % больше, чем в 2020 году). Участились случаи выезда на полосу встречного движения: на 16,1 % больше, чем в 2020 году, было возбуждено дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 4, 5 статьи 12.15 КоАП РФ (5 642 дел). Выявлено 4 449 фактов нарушений правил перевозки детей, что на 61,5 % больше, чем в прошлом году.

В ежегодном докладе за 2019 год Уполномоченный указывал на наличие в городе целого ряда магистралей, где чаще всего происходят ДТП, и необходимость обеспечения безопасности дорожного движения на таких участках<sup>33</sup>. В 2021 году на тех же участках вновь фиксировались ДТП, однако меры их предупреждения приняты не были.

Так, к числу отмеченных омбудсменом проблемных объектов относится Невский проспект, который в ночное время фактически становится скоростной трассой, что влечет за собой многочисленные ДТП с пострадавшими и нередко – со смертельным исходом.

**Места концентрации в Санкт-Петербурге опасных ДТП в 2021 году**



По информации ГУ МВД

<sup>29</sup> <https://www.zaks.ru/new/archive/view/219948>

<sup>30</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/05/21/69927416>

<sup>31</sup> [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_78/activity/statistics/office/other?item=71605022](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/activity/statistics/office/other?item=71605022)

<sup>32</sup> Мероприятия по профилактике наркомании в 1 квартале 2021 года МА МО «Константиновское» не запланированы и не проведены. Цели и задачи, отраженные в паспорте ведомственной целевой программы по профилактике наркомании МО «Константиновское» на 2021 год, сводились к профилактике правонарушений, а также видов зависимостей, не относящихся к наркомании.

<sup>33</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 16–18.

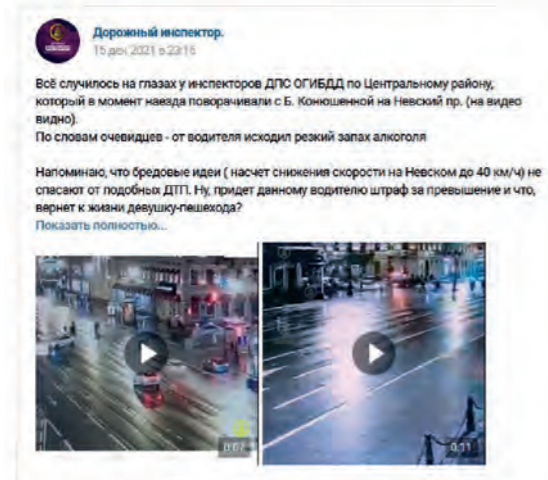


### Водитель, сбивший двоих на Невском, ехал на красный. Опубликована новая видеозапись

В аварии на Невском проспекте, по предварительной информации, погиб один человек, еще один пострадал. Водитель нарушал ПДД.

15.12.2021 23:30 70

Об этом вечером 15 декабря сообщается в группе «Дорожный инспектор» во «ВКонтакте». В паблике разместили новую запись аварии, на которой видно, что водитель едет на большой скорости на красный свет и сбивает двух человек.



Информация о смертельном ДТП на Невском проспекте 15.12.2021. Фонтанка.ру.

Трагический случай произошел 15.12.2021 у дома 20 по Невскому пр. Автомобиль, за рулем которого находился водитель в состоянии опьянения, переехав пешеходный переход на красный сигнал светофора, сбил двоих пешеходов, одна из которых – 23-летняя девушка погибла на месте происшествия от полученных травм, а мужчина-пешеход был госпитализирован в тяжелом состоянии<sup>34</sup>.

В ходе очередного заседания Комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при Губернаторе Санкт-Петербурга, состоявшегося 17.12.2021, были приведены показатели риска гибели в результате наездов на пешеходов в двух крупнейших российских регионах. Выяснилось, что в Санкт-Петербурге такой показатель заметно выше, чем в Москве (1,67 человека на 100 тыс. населения против 1,18 человека на 100 тыс. населения). Риск гибели пешеходов на пешеходных переходах в Санкт-Петербурге вдвое больше, чем в Москве (0,68 человека против 0,35 человека на 100 тыс. населения). В Санкт-Петербурге, в отличие от Москвы, 70 % смертельных случаев с пешеходами (26 случаев, на 30 % больше, чем в 2020 году) происходит на регулируемых пешеходных

переходах. Это является следствием низкого уровня ответственности за соблюдением Правил дорожного движения на регулируемых переходах, как водителей, так и самих пешеходов<sup>35</sup>.

По данным ГУ МВД России, одной из причин, способствующих совершению ДТП в Санкт-Петербурге, является состояние улично-дорожной сети. Существенно возросло количество дел об административных правонарушениях, возбужденных по статье 12.34 КоАП РФ (несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов, других дорожных сооружений (500 дел, на 62 % больше, чем в 2020 году).

В рамках осуществления мероприятий по контролю за безопасностью дорожного движения и в целях предупреждения дорожно-транспортного травматизма ГУ МВД в 2021 году в органы государственной власти Санкт-Петербурга направлено 80 обращений по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе с предложениями по проведению инженерно-технических мероприятий, направленных на ликвидацию мест концентрации ДТП. Несмотря на принятые ГУ МВД меры, существенно повлиять на указанную причину ДТП не удалось – в каждом третьем ДТП, зарегистрированном в 2021 году, а также в каждом третьем смертельном случае отмечались факты ненадлежащего транспортно-эксплуатационного содержания улично-дорожной сети.

<sup>34</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/12/16/70319828/>

<sup>35</sup> Гибель 62 % (58) пешеходов произошла вследствие нарушений ими Правил дорожного движения.

Например, по состоянию на 01.10.2021 67,5 % (683) пешеходных переходов у образовательных учреждений не соответствовали установленным требованиям из-за отсутствия необходимых технических средств организации дорожного движения, а также пешеходных ограждений. В настоящее время приведено в соответствие с нормативами лишь 20 пешеходных переходов и частично устранены недостатки на 122.

### Нарушение права граждан на жизнь при оказании услуг (выполнении работ)

В 2021 году начало зимнего периода характеризовалось обильными снегопадами, к которым жилищно-коммунальные службы Санкт-Петербурга в очередной раз оказались не готовы. Ненадлежащая очистка кровель зданий и тротуаров привела к многочисленным травмам прохожих вследствие падений от гололеда и в результате обрушения льда и снега с крыш домов.

К середине декабря 2021 года десятки петербуржцев пострадали из-за гололедицы и падения наледи с крыш. В НИИ скорой помощи им. Джанелидзе ежедневно с травмами конечностей доставлялись по 10–15 пострадавших с переломами и растяжениями. Только за два дня (с 10 по 12 декабря) в учреждение попал 61 человек, у 31 из них диагностированы тяжелые травмы, требовавшие проведения операции.

Так, 13 декабря двух пострадавших — девушку и мужчину — доставили в больницы в тяжелом состоянии. Девушка получила тяжелую травму головы —наледь упала с крыши дома № 73/15 на набережной Мойки (то есть с универмага «У Красного моста»). Мужчина пострадал у дома 21/4 на 3-й Советской улице.

ГСУ СК России сообщило омбудсмену, что по данным фактам возбуждено два уголовных дела по части 2 статьи 238 УК РФ из-за выполнения работ, повлекших по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью. Расследование уголовных дел продолжается.

Другие факты необеспечения безопасности граждан при предоставлении им услуг в 2021 году в очередной раз были связаны с эксплуатацией аттракционов. Ирина Н. сообщила Уполномоченному, что 23.02.2021 во время прохождения игрового квеста, организованного компанией «i!ocked», несовершеннолетний сын заявительницы на одном из этапов квеста упал в результате разрушения сборной лестницы, вследствие чего ребенок получил травму «компрессионный перелом тела Th 11 позвонка».

По инициативе омбудсмена в СО по Центральному району ГСУ СК России была организована проверка, по результатам которой 07.04.2021 было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 238 УК РФ в связи с оказанием сотрудниками ООО «Лабиринт» услуг, не отвечающих требованиям безопасности.



Всего в 2021 году по части 2 статьи 238 УК РФ, по факту причинения вреда здоровью вследствие оказания услуг ненадлежащего качества, следственными подразделениями ГСУ СК России возбуждено 16 уголовных дел, по части 3 статьи 238 УК РФ – три уголовных дела, в суд направлено два дела, три уголовных дела прекращено.

## Защита права на жизнь в судебной практике

Летом 2021 года резонанс в средствах массовой информации и в сети интернет<sup>36</sup> вызвала история с возможным выдворением из России в Афганистан граждан Афганистана за нарушение режима пребывания в Российской Федерации.

Абас Али Ахмад, Шайста Хан Нураллах, Фараманд Нисар Ахмад, Насрати Нураллах оказались в России во время прошедшего в 2021 году Чемпионата Европы по футболу. В целях пересечения Государственной границы Российской Федерации уроженцам Афганистана пришлось оформить специальные паспорта болельщиков (Fan ID) для безвизового перемещения на период европейского футбольного первенства.

После окончания турнира, 11.07.2021, узнав, что власть в Афганистане пала в результате вооруженных действий движения «Талибан», уроженцы Афганистана предпочли временно остаться в Санкт-Петербурге. К этому моменту срок действия Fan ID истек, в связи с чем у миграционных органов появились юридические основания для привлечения граждан Афганистана к административной ответственности по части 3 статьи 18.8 КоАП РФ и для инициирования последующей процедуры их выдворения из России в судебном порядке.

Проблема заключалась в том, что у А. Ахмада, Ш. Нураллаха, Ф. Ахмада, Н. Нураллаха имелись все основания полагать, что их выдворение в Афганистан может повлечь за собой их гибель в результате репрессий со стороны установившегося в Афганистане политического режима: в Российской Федерации движение «Талибан» официально признано террористической организацией<sup>37</sup>, власть лидеров «Талибана» над Афганистаном не признана ни Российской Федерацией, ни каким-либо иным государством мира.

В сложной ситуации оказались российские суды, вынужденные рассматривать дела об административных правонарушениях в отношении граждан Афганистана и решать вопрос об их административном выдворении.

Первоначально Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга вынес решения об административной ответственности А. Ахмада, Ш. Нураллаха, Ф. Ахмада, Н. Нураллаха и их административном выдворении из Российской Федерации.

Однако правильные по букве закона решения противоречили его сути и нормам международного права.

В силу пункта 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» в целях эффективной защиты прав и свобод человека судам необходимо

при рассмотрении административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, уголовных и иных дел учитывать правовые позиции, сформулированные межгосударственными органами по защите прав и свобод человека.

Между тем в Замечании общего порядка № 31 (2004) Комитет по правам человека ООН напомнил об обязательствах государств-участников не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять иным образом лицо со своей территории, когда имеются существенные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозместимого вреда, такого, как предусмотрено в статьях 6 и 7 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года.

Представляется, что имея в виду в том числе эти соображения, Санкт-Петербургский городской суд отменил все судебные решения в отношении А. Ахмада<sup>38</sup>, Ф. Ахмада<sup>39</sup>, Ш. Сафиуллаха<sup>40</sup>, Н. Нураллаха<sup>41</sup> и направил дела на новое рассмотрение в Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга, который производства по делам об административных правонарушениях в отношении вышеуказанных граждан в декабре 2021 года прекратил.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### УФСИН:

- полностью оснастить учреждения УФСИН России средствами видеонаблюдения и поддержание их в работоспособном состоянии в целях обеспечения полноценного контроля за соблюдением прав заключенных;
- обеспечить соблюдение надлежащих санитарно-гигиенических условий содержания заключенных в учреждениях УИС Санкт-Петербурга, в том числе систем и устройств вентиляции, особенно в аномально жарких погодных условиях.

**ГУ МВД:** обеспечить проведение постоянного мониторинга социальных сетей с целью выявления, предупреждения и пресечения распространения информации о деятельности экстремистских молодежных группировок, представляющих опасность для граждан, поддержания общественного порядка и безопасности; принимать меры к выявлению и нейтрализации лидеров экстремистских молодежных группировок.

<sup>38</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда от 05.10.2021 по делу № 12-2593/2021.

<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> [https://oktibsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=508221586&case\\_uid=443d1920-6f56-4811-a3fc-3f55d7f0a4c1&delo\\_id=1500001](https://oktibsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=508221586&case_uid=443d1920-6f56-4811-a3fc-3f55d7f0a4c1&delo_id=1500001)

<sup>36</sup> Например: <https://vot-tak.tv/novosti/17-08-2021-bezhentsy-iz-afganistana/>; <https://novayagazeta.ru/articles/2021/07/31/vydvorit-na-rasstrel>

<sup>37</sup> <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>





Таверический сад

## 1.2. Право на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления

### Конституция РФ

#### Статья 32

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.
2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

#### Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Формирование органов власти, обладающих доверием граждан, – одна из важнейших задач, которая сегодня стоит перед государством и обществом. Единственным способом ее решения является проведение честных выборов, результатам которых доверяет подавляющее большинство избирателей. Напротив, непрозрачность избирательного процесса, нарушения прав граждан подрывают уважение к закону и негативно сказываются на авторитете органов власти.

Наиболее значимым в 2021 году событием в сфере реализации избирательных прав граждан в Санкт-Петербурге стало проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга седьмого созыва.

Проведенный в аппарате Уполномоченного анализ, результаты рассмотрения жалоб граждан и выездных проверок показали, что избирательные кампании сопровождались



Фото: Иван Водопьянов, «Коммерсантъ».



значительным числом нарушений прав граждан – на стадиях выдвижения и регистрации кандидатов, в агитационный период, а также непосредственно в ходе голосования и подведения его итогов. Оперативному получению сведений о нарушениях избирательных прав и реагированию на них способствовала «горячая линия», работавшая в аппарате Уполномоченного с 24.08.2021 по 27.09.2021. На «горячую линию» поступило 568 обращений.

В период организации и проведения выборов особое значение имело взаимодействие Уполномоченного с избирательными комиссиями, органами исполнительной власти, прокуратуры и полиции, исполняющими важную роль в обеспечении избирательных прав граждан.

При этом, как и в предыдущие годы, осуществлялось сотрудничество Уполномоченного с ЦИК России, а также с сообществами наблюдателей (в частности, с ОО «Наблюдатели Петербурга»), Правозащитным советом Санкт-Петербурга, включавшее обмен информацией и обсуждение выявленных проблем организации и проведения выборов.

16 июня 2021 года Уполномоченный принял участие в организованной ЦИК России рабочей встрече с экспертами по вопросу голосования в течение нескольких дней подряд на сентябрьских выборах 2021 года<sup>1</sup>. На встрече Уполномоченный выступил с предложением к ЦИК России не принимать решение о многодневном голосовании.

Предложение Уполномоченного основывалось на опыте мониторинга за его прове-

дением в 2020 году в Санкт-Петербурге (во время общероссийского голосования по вопросу одобрения поправки в Конституцию РФ<sup>2</sup>) и данных о многодневном голосовании на выборах 2021 года в других субъектах РФ<sup>3</sup>. В частности, голосование в течение трех дней подряд стало огромной нагрузкой на членов избирательных комиссий, работавших в течение 12 и более часов ежедневно. В Санкт-Петербурге из-за совмещения двух избирательных кампаний процедура установления итогов голосования по четырем бюллетеням стала еще сложнее и длительнее.



Обсуждение практики проведения многодневного голосования в ЦИК России. 16.06.2021.

К сожалению, ЦИК России не согласилась с позицией Уполномоченного и приняла решение о проведении голосования на выборах 2021 года в течение трех дней. В то же время, принимая окончательную редакцию Постановления «О Положении об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд», ЦИК России поддержала ряд поправок, направленных в ее адрес Уполномоченным:

- об обязанности УИК проводить заседания в течение всех дней голосования;
- об использовании стационарного ящика (стационарных ящиков) для голосования для обеспечения сохранности избирательных бюллетеней только в исключительных случаях

(при невозможности применения сейф-пакетов в силу непредвиденных обстоятельств) и по решению избирательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации;

– об установлении оснований для принятия решения о признании всех избирательных бюллетеней, находящихся в поврежденном сейф-пакете, недействительными;

– об уточнении основания для использования дополнительной возможности голосования – голосования групп избирателей, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено (решение о таком голосовании принимается по согласованию с избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и с учетом рекомендаций ЦИК России).

### **Предпосылки нарушений избирательных прав граждан в период подготовки и проведения выборов в Санкт-Петербурге в 2021 году.**

Одним из факторов, осложняющих реализацию гражданами избирательных прав, являлась недостаточная обеспеченность Санкт-Петербурга комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБаи). Между тем использование КОИБов существенно упрощает и ускоряет процесс подсчета голосов избирателей, является эффективным средством предотвращения фальсификаций и защиты достоверных результатов выборов.

Уполномоченный в ежегодных и специальных докладах неоднократно обращал внимание на необходимость расширения практики использования КОИБов<sup>4</sup>. Данная рекомендация была частично учтена.

Также остались неясными критерии, в соответствии с которыми принималось решение о распределении КОИБов по районам Санкт-Петербурга: КОИБаи были обеспечены избирательные участки на территориях лишь семи из 18 районов Санкт-Петербурга<sup>5</sup>. При этом районы (в частности, Московский, Приморский), в которых отмечались нарушения избирательных прав граждан, были лишены данной дополнительной гарантии неприкосновенности результатов выборов.



КОИБы УИК № 125 в Василеостровском районе.

### **Использование КОИБов в Санкт-Петербурге**



**Вывод:** в Санкт-Петербурге на выборах в 2021 году только 18 % избирательных участков были оснащены КОИБаи.

\*Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 30.

\*\*Решение СПБИК от 31.07.2019 № 125-4.

\*\*\*Решение СПБИК от 21.07.2021 № 248-10 «Об использовании технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва и совмещенных с ними выборов, назначенных на 19 сентября 2021 года».

<sup>1</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/16\\_06\\_2021\\_aleksandr-shishlov-mnogodnevnoe-golosovanie-faktor-podryva-doveriya-kyboram/](https://ombudsmanspb.ru/news/16_06_2021_aleksandr-shishlov-mnogodnevnoe-golosovanie-faktor-podryva-doveriya-kyboram/)

<sup>2</sup> Постановление ЦИК России от 23.06.2020 № 255/1885-7 «О внесении изменений в Порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

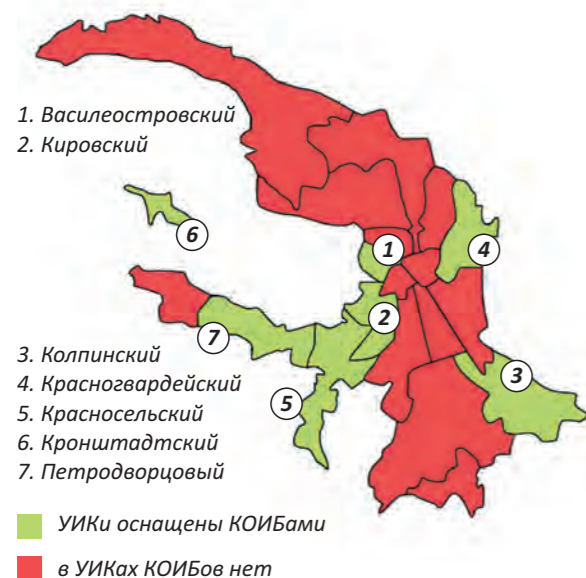
<sup>3</sup> В том числе дополнительных выборов депутатов Саратовской областной Думы (дни голосования 18–20 мая 2021 года).

<sup>4</sup> Доклады Уполномоченного за 2019 год, с. 44–45; за 2018 год, с. 30, 43; за 2016 год – с. 46–47; специальный доклад о нарушениях избирательных прав граждан на территории Санкт-Петербурга в период проведения в 2016 году избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва и депутатов представительных органов трех муниципальных образований Санкт-Петербурга, с. 31–32.

<sup>5</sup> Василеостровский, Кировский, Колпинский, Красногвардейский, Красносельский, Кронштадтский, Петродворцовый районы.



## Использование КОИБов в районах Санкт-Петербурга в 2021 году



Общественная палата Санкт-Петербурга – центр наблюдения за проведением выборов. На фото член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Наталья Евдокимова и Александр Шишлов. 17.09.2021.

Нарушениям избирательных прав граждан зачастую способствует практика формирования избирательных комиссий в Санкт-Петербурге. В предыдущие годы Уполномоченный уже отмечал, что проведение честных выборов в Санкт-Петербурге возможно при условии удаления из избирательной системы нарушителей избирательных прав граждан, а также разрыва существующих тесных связей избирательных комиссий с администрациями районов и муниципальных образований<sup>8</sup>. Данная позиция была поддержана ЦИК России, обращавшей внимание СПбИК на необходимость изменения этой практики<sup>9</sup>. Однако актуальность данной проблемы сохранилась и в 2021 году.

Установленный порядок применения средств видеонаблюдения при проведении выборов 2021 года<sup>6</sup> ограничил возможности для общественного контроля выборов и, как следствие, увеличил возможности для нарушений.

ЦИК России отказалась от применявшейся на предыдущих выборах общедоступной трансляции изображения в сети Интернет из помещений для голосования и помещений ТИК. Предполагалось, что для доступа к трансляции участники избирательного процесса, не имевшие права использовать служебный портал (в частности, наблюдатели, представители СМИ), смогут воспользоваться средствами отображения информации коллективного пользования в центрах наблюдения за выборами. Однако Порядком видеонаблюдения не были урегулированы вопросы организации доступа участников избирательного процесса к трансляции, а также был ограничен перечень лиц, которые могут получить видеозаписи, хранение которых осуществляет ЦИК России. В результате дни голосования 17–19 сентября 2021 показали несовершенство нового порядка видеонаблюдения: по информации ряда кандидатов в депутаты Государственной Думы, они не могли подключиться к служебному portalу либо территория обзора была значительно меньше, чем территория их избирательного округа<sup>7</sup>. Кандидаты в депутаты Законодательного Собрания доступа к трансляции вовсе не получили.

<sup>6</sup> Постановление ЦИК России от 14.07.2021 № 20/169-8 «О видеонаблюдении при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва» (вместе с «Порядком применения средств видеонаблюдения при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва», «Рекомендациями по применению в участковых избирательных комиссиях средств видеорегистрации (видеофиксации)»).

<sup>7</sup> Информация Н.А. Сорокина, Г.М. Михнова-Войтенко, Б.Л. Вишневого.

<sup>8</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, стр. 43; Доклад Уполномоченного за 2020 год, стр. 41–46.

<sup>9</sup> Постановление ЦИК России от 30.10.2019 № 231/1725-7 «Об исполнении Санкт-Петербургской избирательной комиссией постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 сентября 2019 года № 228/1714-7 «О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».

Так, формируя составы ТИКов №№ 1–30, СПбИК включила в них, в том числе, лиц, к которым ранее предъявлялись серьезные претензии в части нарушений законодательства о выборах, а также значительное количество работников местных и районных администраций, сотрудников аппаратов иных государственных органов, работников организаций, подведомственных органам государственной власти. При этом предложения, направленные в СПбИК общественными объединениями, не являющимися политическими партиями, не были учтены.

Такая практика, как представляется, была воспринята и нижестоящими избирательными комиссиями. Так, 26 августа 2021 года ТИК № 47 Красносельского района приняла решение о назначении девятнадцати членов подведомственных УИКов с правом решающего голоса, а затем и решения о назначении новых председателей из числа вновь назначенных членов указанных УИКов.

ЦИК России, проведя проверку на основании поступившей жалобы, установила, что решения ТИК № 47 противоречили закону, поскольку новые члены УИКов оставались членами других УИКов, подведомственных ТИК № 48 Московского района<sup>10</sup>.

Оценивая данную ситуацию с массовым переходом членов УИК из одного района города в другой накануне дня голосования, ЦИК России выразила «обоснованные сомнения в независимости и беспристрастности соответствующих членов избирательных комиссий при осуществлении ими своих полномочий»<sup>11</sup>.

Результаты проверки послужили основанием для отмены всех указанных решений ТИК № 47 и освобождения от должности председателя ТИК № 47 Тюленевой Е.А.<sup>12</sup>, работавшей до назначения в ТИК № 47 в администрации Калининского района.

## Нарушения избирательных прав граждан в период организации и проведения выборов

Одним из нарушений избирательных прав стало отсутствие у граждан доступа к полной информации о выборах.

В период избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы восьмого созыва<sup>13</sup> и депутатов Законодательного Собрания седьмого созыва<sup>14</sup> многие ТИКи своевременно не публиковали принятые ими в ходе избирательной кампании решения. В ряде случаев решения избирательных комиссий так и не были опубликованы, о чем свидетельствует мониторинг сайтов ТИК, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного<sup>15</sup>.

В период проведения в Санкт-Петербурге 17–19 сентября 2021 года голосования в адрес Уполномоченного поступали обращения граждан об отсутствии у них информации о месте нахождения избирательных участков, на которых они вправе проголосовать. Между тем согласно части 2 статьи 64 Федерального закона ТИК и УИК обязаны оповещать избирателей о месте и времени проведения голосования не менее чем за 10 дней до начала процесса голосования.

<sup>10</sup> Постановление ЦИК России от 06.09.2021 № 53/431-8 «Об обеспечении законности в ситуации с назначением членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса избирательных участков № 1107, № 1111, № 1123, № 1125, № 1127 и № 1134 Санкт-Петербурга».

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Решения СПбИК от 7 сентября 2021 года № 269-17, от 08.09.2021 №№ 271-1, 271-2.

<sup>13</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.06.2021 № 367 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва», опубликован 17.06.2021.

<sup>14</sup> Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 16.06.2021 № 293 «О назначении выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга седьмого созыва» опубликовано 21.06.2021.

<sup>15</sup> По состоянию на 11.11.2021.

Нарушением пассивного избирательного права<sup>16</sup> (права быть избранным) стал отказ следственных органов допустить нотариуса к депутату Законодательного Собрания шестого созыва Резнику М.Л., находившемуся под домашним арестом по обвинению в совершении преступления, однако изъявившему желание выдвинуть свою кандидатуру в качестве кандидата на выборах депутатов Законодательного Собрания седьмого созыва по одномандатному избирательному округу.

Следователь отказал в удовлетворении ходатайства, мотивировав это тем, что Резник М.Л. находится под домашним арестом. Данный подход следствия являлся неправовым, поскольку прямо противоречил позиции Конституционного Суда РФ<sup>17</sup> по указанному вопросу, согласно которой нахождение лица под домашним арестом объективно свидетельствует об отсутствии у него возможности лично подать в избирательную комиссию документы, необходимые для выдвижения его кандидатом на выборах в органы государственной власти, а потому такому лицу должна быть гарантирована возможность осуществить свое право на выдвижение кандидатом в порядке, отличном от общего порядка уведомления избирательной комиссии о выдвижении, посредством обеспечения доступа к нему нотариуса для удостоверения документов, необходимых для представления в соответствующую избирательную комиссию.

Однако прокуратура Санкт-Петербурга (первоначально), ГСУ СК России и Октябрьский районный суд не нашли каких-либо нарушений в действиях органов следствия.

Только 21 сентября 2021 года, после завершения голосования, Санкт-Петербургский городской суд признал незаконным отказ следствия в допуске нотариуса к Резнику М.Л.

В период организации выборов были выявлены нарушения при выдвижении и регистрации кандидатов. Депутат Законодательного Собрания шестого созыва Бочков Ю.П. сообщил омбудсмену, что 12.07.2021 на Соборной площади города Пушкина при содействии представителя администрации Пушкинского района был организован сбор подписей граждан в поддержку кандидата, выдвинутого избирательным объединением «Новые Люди». Этим, по мнению заявителя, был нарушен закрепленный в части 1 статьи 38 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» запрет участия органов государственной власти в процессе сбора подписей.

В рамках проверки по обращению Уполномоченного вышеуказанных фактов СПБИК были выявлены основания для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.47 КоАП РФ<sup>18</sup>. Однако по итогам проведенного административного расследования дело было прекращено.

В июле-августе 2021 года (во время периода выдвижения и регистрации кандидатов) на территориях различных районов Санкт-Петербурга сотрудники органов внутренних дел чинили препятствия осуществлению сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Федосеева С.И., Мацапулиной М.В. и др. Сборщиков

подписей и агитаторов задерживали и доставляли в отделы полиции<sup>19</sup>. В отношении задержанных составлялись протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.12<sup>20</sup>, 7.1<sup>21</sup>, 19.3<sup>22</sup>, 20.2 КоАП РФ<sup>23</sup>.

Уполномоченный неоднократно указывал в ежегодных и специальных докладах<sup>24</sup>, что осуществление сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов и агитационная деятельность установлены законом<sup>25</sup>, сами по себе публичными мероприятиями не являются и не требуют согласования их проведения с органами власти. Придерживаясь данной правовой позиции, Уполномоченный направил обращение в ГУ МВД с предложением организовать проверку фактов нарушений прав кандидатов и агитаторов, а также предотвратить такие нарушения в дальнейшем. Однако из ответа ГУ МВД следовало, что в действиях сотрудников полиции, препятствовавших сбору подписей, не обнаружено нарушений.

Указанная правовая позиция Уполномоченного была подтверждена решением СПБИК от 27.07.2021 № 250-3, утвердившим «Разъяснения о порядке проведения агитационных и иных мероприятий при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

О нарушениях при регистрации кандидатов стало известно от члена СПБИК с правом решающего голоса Белякова А.В., представителя КПРФ, который сообщил<sup>26</sup>, что им в результате самостоятельной проверки подписных листов партий «Новые люди»<sup>27</sup> и «Российская



Уличный пункт сбора подписей. Фото из Instagram Саввы Федосеева. 15 июля 2021 года сборщики подписей в поддержку его выдвижения кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга были задержаны и доставлены в отдел полиции № 64 (составлены протоколы по статье 5.12 КоАП РФ).

<sup>16</sup> Перечень оснований, по которым граждане Российской Федерации лишаются пассивного избирательного права, приведен в пунктах 3, 3.1-3.6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав».

<sup>17</sup> Постановление КС РФ от 22.12.2015 № 34-П.

<sup>18</sup> Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом.

<sup>19</sup> В отношении Воюцкой М.И. Петроградским районным судом 20.10.2021 вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ, в связи с отсутствием в её действиях состава административного правонарушения. В отношении В.В. Коршунова 8.10.2021 вынесено определение о возвращении материалов дела должностному лицу в связи с оформлением протокола и другим материалов неправомочными лицами.

<sup>20</sup> Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах.

<sup>21</sup> Самовольное занятие земельного участка.

<sup>22</sup> Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации.

<sup>23</sup> Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

<sup>24</sup> Доклады Уполномоченного за 2018 год, с. 28, за 2020 год, с. 33-34; Специальный доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 8-9.

<sup>25</sup> Статья 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>26</sup> <https://time-news.net/politics/21078-neogovorennye-ispravleniya-v-podpisnyh-listah-ne-pomeshali-rpss-prodolzhit-izbiratelnyu-kampaniyu.html>

<sup>27</sup> Зарегистрирована решением СПБИК от 11.08.2021 № 258-1.



партия свободы и справедливости» (РПСС)<sup>28</sup> было выявлено значительное количество нарушений порядка сбора подписей (исправления в данных избирателей, неправильное заполнение листов, записи карандашом и др.). По мнению Белякова А.В., все подписи были изготовлены лишь 10–12 людьми. Несмотря на то, что административное исковое заявление КПРФ об отмене регистрации списка партии РПСС было отклонено Санкт-Петербургским городским судом<sup>29</sup>, 60 подписей избирателей, выявленных Беляковым А.В., судом были признаны недействительными.

Выборы в Санкт-Петербурге были отмечены применением технологии «двойников» против Вишневого Б.Л., действовавшего депутата Законодательного Собрания шестого созыва, выдвинутого кандидатом в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу № 216 и кандидатом в депутаты Законодательного Собрания по одномандатному избирательному округу № 2.



Заседание ЦИК РФ № 53: обсуждение применения в Санкт-Петербурге технологии «кандидатов-двойников». 06.09.2021.

В указанных избирательных округах, кроме Вишневого Б.Л., были зарегистрированы два его однофамильца – ранее не участвовавшие в политической жизни Санкт-Петербурга: Борис Иванович Вишневский (в обоих округах) и Борис Геннадьевич Вишневский (в округе № 2).

Технология «кандидатов-двойников» была рассчитана на то, что часть избирателей, не разобравшись, проголосуют не за популярного обладателя известной фамилии (в данном случае – Вишневого Б.Л.), а за его однофамильцев. Оба «двойника» незадолго до дня голосования изменили внешний вид: отрасли бороды и изменили прически «под Вишневого Б.Л.». В результате

на информационных плакатах, размещенных на избирательных участках одномандатных избирательных округов № 216 и № 2, были размещены фотографии трех внешне похожих «Борисов Вишневских», лишь один из которых являлся известным политиком, а двое других – его «двойниками»<sup>30</sup>.

Председатель ЦИК России Памфилова Э.А. оценила ситуацию с «двойниками» как «позорище, безобразие» и «издевательство над избирателями»<sup>31</sup>.

Реализации технологии «двойников» в отношении Вишневого Б.Л. способствовало действующее законодательство, согласно которому в избирательном бюллетене указываются прежние фамилия, или имя, или отчество кандидата только в случае, если он менял их в период избирательной кампании либо в течение года до дня официального опубликования решения о назначении выборов, и они полностью совпали с фамилией, именем и отчеством другого кандидата<sup>32</sup>. Поскольку «двойники» отличались от Вишневого Б.Л. отчествами, то и сведения о перемене ими фамилий и имен не были указаны в избирательных бюллетенях.

<sup>28</sup> Зарегистрирована решением СПбИК от 06.08.2021 № 255-2.

<sup>29</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда от 20.08.2021 (Дело № 3а-245/2021).

<sup>30</sup> Смена В. Быковым и А. Шмелевым фамилий, очевидно, носила тактический характер, поскольку какую-либо избирательную кампанию лже-Вишневские не вели, агитационные материалы не издавали.

<sup>31</sup> <https://novayagazeta.ru/articles/2021/09/06/izdevatelstvo-nad-izbirateliami-pamfilova-o-vydvizhenii-dvoinikov-deputata-peterburgskogo-zaksa-vishnevskogo-news>

<sup>32</sup> Подпункт «а» пункта 5 статьи 63 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В результате «двойники» получили значительное число голосов избирателей. Так, на выборах в Государственную Думу результат «двойника» составил 3352 голоса (против 37 438 голосов за Вишневого Б.Л.). На выборах в Законодательное Собрание «двойники» в совокупности получили 1 118, а Вишневский Б.Л. – 11 062 голоса.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание органов власти и участников избирательного процесса, что агитационная деятельность, осуществляемая не в форме публичного мероприятия (в смысле Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), а в иных допускаемых законом формах, (в том числе посредством распространения агитационных материалов), не требует согласования с органами государственной власти и может осуществляться беспрепятственно, но с соблюдением всех соразмерных ограничений, обусловленных санитарно-эпидемиологической ситуацией.

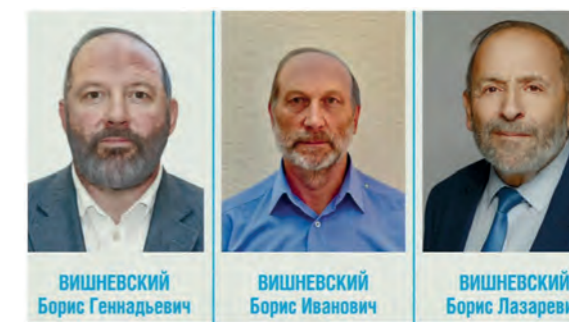
Между тем нарушения прав граждан на предвыборную агитацию были зафиксированы в различных районах Санкт-Петербурга.

К Уполномоченному поступили обращения зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы и Законодательного Собрания Хорзова Д.В. (Московский район), Багрова Ю.Д. (Выборгский район), Осипова Д.О. (Колпинский район), Дюве Л.Н. (Кронштадский, Курортный и Выборгский районы), члена СПБИК с правом совещательного голоса Воробьева В.В. о нарушениях права на проведение предвыборной агитации.

Заявители сообщали, что агитационная деятельность в поддержку кандидатов пресекалась сотрудниками полиции и представителями районных администраций под различными предлогами: нарушение правил проведения публичных мероприятий, самовольное занятие земельных участков, неправомерное размещение объектов благоустройства, нарушение требований к размещению рекламы. Агитаторы и кандидаты задерживались и доставлялись в отделы полиции, агитационные материалы незаконно изымались, что приводило к невозможности реализовать право на предвыборную агитацию, гарантированное статьей 48 Федерального закона.

На обращение Уполномоченного в Правительство Санкт-Петербурга был получен ответ вице-губернатора Санкт-Петербурга Бельского А.Н., согласно которому «главы администраций районов Санкт-Петербурга дополнительно проинформированы о правах граждан на осуществление предвыборной агитации в формах, не запрещенных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В течение трех дней голосования 17–19 сентября 2021 на выборах в Санкт-Петербурге участники избирательного процесса, представители СМИ, избиратели сообщали Уполномоченному о несоблюдении установленного порядка голосования и подведения его итогов<sup>33</sup>, повлекшем нарушения избирательных прав граждан.



Борис Лазаревич Вишневский и его «двойники» на фотографиях информационных плакатов на избирательных участках.

<sup>33</sup> Порядок голосования и подведения его итогов на выборах 19.09.2021 установлен статьями 61–74 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Положением об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд, утвержденным Постановлением ЦИК России от 01 июля 2021 г. № 13/103-8.

При участии Уполномоченного была выявлена неправомерная практика отказов гражданам без постоянной регистрации по месту жительства в голосовании по месту нахождения, подтвержденному регистрацией по месту пребывания.



Посещение избирательного участка УИК № 2377 для лиц БОМЖ. 19.09.2021. При содействии Уполномоченного, члена СПБГИК Валерия Николаева и председателя УИК № 2377 выявлена неправомерная практика отказов гражданам в участии в голосовании по месту нахождения.

Так, 19.09.2021 при посещении Уполномоченным вместе с членом СПБГИК Николаевым В.А. избирательного участка № 2377, созданного для голосования лиц БОМЖ, стало известно о более чем 30 случаях нарушения активного избирательного права граждан без постоянной регистрации по месту жительства, которые через портал «Госуслуги» были включены в списки избирателей на избирательных участках по месту нахождения. В 11 из 18 районов города председатели УИК ошибочно отказывали таким избирателям в голосовании и отправляли их в УИК № 2377, где эти граждане также не могли проголосовать, поскольку уже были включены в списки избирателей на других участках.

При содействии Уполномоченного и члена СПБГИК практика отказов была пресечена (председатели ТИК проинформировали УИКи о незаконности отказов в голосовании включенным в избирательные списки по месту нахождения гражданам).

О нарушениях активного избирательного права омбудсмену становилось известно также и из обращений граждан. Так, проживающая в Невском районе Наталья В., зарегистрированная в Республике Крым, сообщила, что в целях реализации своего избирательного права подала заявление о включении ее в список избирателей по месту нахождения через портал «Госуслуги». Заявительница выбрала участок для голосования № 1540, предложенный порталом, после чего получила подтверждение об успешной обработке заявления, его учете в системе и предложение прийти на избирательный участок в дни голосования с 17 по 19 сентября 2021 года. Между тем территория СПб ГБУЗ «Госпиталь для ветеранов войн», на которой находился избирательный участок № 1540, оказалась недоступна для посещения гражданами с учетом сложной эпидемиологической ситуации в городе и является «красной зоной COVID-19».

Уполномоченный обратился в СПБГИК для оперативного разрешения данной проблемы, однако получил ответ, что Наталья не сможет реализовать активное избирательное право на участке, к которому она ошибочно была прикреплена через портал «Госуслуги».

Очевидно, что избирательное право заявительницы не было реализовано по независящим от нее обстоятельствам, а нарушение этого права было связано с ненадлежащей работой портала «Госуслуги». Нарушения активного избирательного права, возникшие из-за ошибки (неправильного введения географических данных избирательного участка в электронную систему), допущенной системным администратором ТИК, были признаны ЦИК России, куда Уполномоченный обратился в защиту прав Натальи В. ЦИК России также сообщила, что в целях недопущения подобных ошибок приняты соответствующие меры, а Наталье В. «принесены извинения».

Уполномоченный также реагировал на следующие сообщения:

- вбросы избирательных бюллетеней в ящики для голосования;
- организация «каруселей» (неоднократного голосования)<sup>34</sup>;
- нарушение порядка хранения бюллетеней<sup>35</sup>;
- нарушение при проведении голосования вне помещения для голосования;
- нарушение порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов;
- нарушение прав членов избирательных комиссий.

По фактам выявленных нарушений избирательных прав граждан Уполномоченный направлял мотивированные обращения в правоохранительные органы. Однако уголовные дела по фактам нарушений в ходе избирательных кампаний 2021 года в Санкт-Петербурге не возбуждены<sup>36</sup>.

**Реализация права граждан на осуществление местного самоуправления.** В 2021 году был принят ряд федеральных законов, которыми внесены изменения в порядок осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Главной новацией стало включение системы органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти, а также значительное расширение полномочий руководителей глав регионов в отношении муниципалитетов (право на отстранение от должности руководителя муниципального образования и др.).

В то же время реформа не ставит под сомнение независимость органов местного самоуправления от органов государственной власти, поскольку принцип самостоятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения в соответствии с положениями Европейской Хартии о местном самоуправлении от 15.10.1985 по-прежнему декларируется статьей 130 Конституции РФ.

Однако в 2021 году в Санкт-Петербурге Уполномоченным был отмечен факт воспрепятствования деятельности представительного органа местного самоуправления – МС МО «Смольнинское».

**19.09.2021 ТИК № 42 признала недействительными результаты голосования за первые два дня выборов (17– 18.09.2021) на избирательных участках №№ 757, 758, 771 (Кировский район). Основанием для такого решения стало перемещение сейфов с избирательной документацией в помещения, где не осуществлялось видеонаблюдение. Председатель ЦИК России Памфилова Э.А. назвала произошедшее на этих избирательных участках «очевидным преступлением»\*.**

\* <https://www.fontanka.ru/2021/09/19/70145117/>

**В Санкт-Петербурге вне помещения для голосования проголосовало 4,5 % избирателей, принявших участие в выборах\*. Это в 2,25 раза больше, чем на таких же выборах в 2016 году.**

\*Данные по выборам депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга седьмого созыва по единому избирательному округу

<sup>34</sup> В Василеостровском, Петроградском, Приморском, Центральном районах.

<sup>35</sup> В соответствии с Положением об особенностях голосования, для обеспечения сохранности и неизменности бюллетеней проголосовавших граждан должны использоваться сейф-пакеты с индивидуальным серийным номером и индикаторной лентой, сигнализирующей о попытке их вскрытия. Сейф-пакеты с бюллетенями должны храниться в закрытых и опечатанных металлических сейфах (металлических шкафах или ящиках) под круглосуточным видеонаблюдением, а при его отсутствии – видеорегистрацией (видеофиксацией).

<sup>36</sup> По данным на 15.03.2022.



Так, 20.01.2021 сотрудниками 76 отдела полиции УМВД России по Центральному району в отсутствие законных оснований были задержаны присутствующие на рабочем заседании депутаты МС МО «Смольнинское» (Суворовский пр., д. 60) и доставлены в указанный отдел полиции в связи с якобы допущенным ими нарушением санитарно-эпидемиологического законодательства при проведении заседания.



Администрация МО «Смольнинское».

Об этом Уполномоченный проинформировал прокуратуру Санкт-Петербурга, указав, что действиями должностных лиц органов внутренних дел были фактически нарушены требования статьи 133 Конституции РФ, устанавливающей запрет на ограничение прав местного самоуправления. Согласно положениям статьи 1.4 КоАП РФ, части 9 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131-ФЗ) депутат представительного органа местного самоуправления не может быть привлечен к административной ответственности за действия, соответствующие статусу депутата.

Составление протоколов об административных правонарушениях со ссылкой на закон субъекта РФ за действия, соответствующие статусу депутата (участие в проведении заседаний Совета и Контрольно-счетной комиссии МО Смольнинское, в рамках которых не допускалось вмененных депутатам нарушений санитарно-эпидемиологических ограничений), явилось, по мнению Уполномоченного, грубым нарушением статуса депутата представительного органа местного самоуправления, гарантированного статьей 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Прокуратура города переадресовала обращение Уполномоченного в прокуратуру Центрального района, которая не нашла оснований для принятия мер реагирования.

01.04.2021, 08.04.2021, 12.04.2021 мировым судьей судебного участка № 208 Санкт-Петербурга рассмотрены дела об административных правонарушениях в отношении 13 депутатов МС МО «Смольнинское», которым вменялось нарушение подпункта 2.1.3 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121, обязывавшего граждан по 31.01.2021 соблюдать режим повышенной готовности на территории Санкт-Петербурга. Действия депутатов были квалифицированы по пункту 2 статьи 8-6-1 Закона Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

В отношении всех депутатов производства по делам об административных правонарушениях были прекращены в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Судебные постановления вступили в законную силу.

В ежегодном докладе за 2020 год<sup>37</sup> было уделено отдельное внимание ситуации, когда решением Приморского районного суда по иску Регионального отделения Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ и кандидата П.В. Чупрунова были отменены результаты выборов в многомандатном избирательном округе № 2 МО Черная речка (Ланское). В соот-

ветствии с законодательством<sup>38</sup> должны были быть назначены повторные выборы<sup>39</sup>, решение о назначении которых должен был принять муниципальный совет муниципального образования не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Однако по состоянию на 21.05.2021 вопрос о назначении повторных выборов депутатов муниципального совета МО Ланское шестого созыва по многомандатному избирательному округу № 2 ни муниципальным советом, ни ИКМО МО Ланское разрешен не был, что создавало препятствия в реализации избирательных прав жителей муниципального образования и права на участие в решении вопросов местного значения. Между тем, как отметил Уполномоченный в своем письме, направленном в прокуратуру Санкт-Петербурга, срок, предусмотренный пунктом 7 статьи 10 Федерального закона от 12.06.2020 № 67-ФЗ, истек 17.05.2021.

После вмешательства Уполномоченного вопрос о назначении повторных выборов по второму многомандатному избирательному округу в МС МО «Ланское» был разрешен: решением ИКМО «Ланское» от 20.06.2021 № 2 (опубликовано 22.06.2022), выборы депутатов МС МО «Ланское» были назначены на единый день голосования – 19.09.2021.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Центральной избирательной комиссии Российской Федерации:** рассмотреть вопросы об издании методических рекомендаций:

- по разъяснению порядка проведения агитационных мероприятий при проведении выборов и референдумов;
- по установлению порядка деятельности избирательных комиссий по доведению до сведения избирателей информации о проведении избирательной кампании (в том числе о дате, времени и месте проведения голосования);
- по установлению единого стандарта хранения избирательной документации (включая требования к упаковке избирательной документации, опечатыванию сейфов, шкафов, помещений и прочих мест хранения избирательной документации, допуску лиц, указанных в пункте 3 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к наблюдению за соблюдением порядка хранения избирательной документации).

**Законодательному Собранию, Губернатору:** рассмотреть вопрос о выделении денежных средств из бюджета Санкт-Петербурга для обеспечения установления итогов голосования на всех избирательных участках Санкт-Петербурга при помощи КОИБов.

**Санкт-Петербургской избирательной комиссии:**

- усилить контроль за деятельностью территориальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга;
- не допускать включение в состав избирательных комиссий лиц, уличенных в нарушениях законодательства о выборах.

<sup>38</sup> Пункт 5 статьи 71 Федерального закона от 12.06.2020 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>39</sup> Согласно пункту 6 статьи 71 Федерального закона от 12.06.2020 № 67-ФЗ дата вступления в законную силу решения Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 31.01.2020 по делу № 2а-3067/2020 (05.08.2020) должна рассматриваться как дата возникновения основания для проведения повторных выборов, которые должны были состояться не позднее 05.08.2021.

<sup>37</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 27.





Удельный парк

## 1.3. Право на свободу собраний

### *Всеобщая декларация прав человека*

#### *Статья 20*

- 1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.*
- 2. Никто не может быть принужден вступить в какую-либо ассоциацию.*

### *Конституция РФ*

#### *Статья 31*

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

### *Конвенция о защите прав человека и основных свобод*

#### *Статья 11*

- 1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.*
- 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции.*

В целях обеспечения гарантий права граждан на свободу мирных собраний в ходе их организации и проведения, а также для восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный взаимодействует с ГУ МВД России, ГУ Росгвардии, с органами прокуратуры, Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности (далее – КВЗПБ), Общественной наблюдательной комиссией Санкт-Петербурга (далее – ОНК), с Правозащитным советом Санкт-Петербурга, с Постоянной комиссией по гражданским свободам и гражданской активности Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, с адвокатами, журналистами, участниками публичных мероприятий, а также с лицами, оказавшимися в местах проведения публичных мероприятий.

По данным ГУ МВД России, в 2021 году в Санкт-Петербурге было проведено 390 публичных мероприятий, что на 1 446 (79 %) меньше, чем в 2020 году (1 836). Также было проведено 250 массовых мероприятий, не относящихся к публичным.



В отношении граждан, задержанных в 2021 году в ходе проведения публичных и массовых мероприятий, был составлен 451 протокол по статье 20.2 КоАП РФ<sup>1</sup>, 2 452 протокола по статье 20.2.2 КоАП РФ<sup>2</sup>.

В 2021 году Уполномоченный и его представители наблюдали за обеспечением прав и свобод граждан в ходе 9 публичных мероприятий<sup>3</sup>.

## Запрет на проведение публичных и массовых мероприятий

В 2021-м, как и в 2020 году, основным фактором, затрудняющим реализацию гражданами права на свободу собраний в Санкт-Петербурге, продолжала оставаться пандемия коронавирусной инфекции.

Значительное снижение числа проведенных мероприятий, по сравнению с 2020 годом, было следствием полного запрета проведения в Санкт-Петербурге публичных мероприятий, включая одиночные пикетирования, в связи с ограничениями, направленными на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции<sup>4</sup>. При этом на фоне установленных ограничений в городе все же были проведены массовые мероприятия с большим количеством участников (в частности – 16 июня была организована фан-зона Чемпионата Европы по футболу<sup>5</sup>, 26 июня прошел праздник для выпускников «Алые паруса»<sup>6</sup>, 25 мая и 10 июня – концерты в БКЗ «Октябрьский»<sup>7</sup>).

На непоследовательность действий органов государственной власти, продлевающих обусловленный пандемией запрет на проведение одних мероприятий, и при этом ослабляющих запрет на другие – более многочисленные, Уполномоченный уже указывал в ежегодном докладе за 2020 год<sup>8</sup>.

С целью снижения общественного напряжения, а также в связи с определенной стабилизацией эпидемической ситуации Уполномоченным в адрес Губернатора Санкт-Петербурга повторно было направлено обращение с предложением вернуться к рассмотрению вопроса об исключении из постановления Правительства Санкт-Петербурга № 121 запрета проведения одиночных пикетов. В ответе Губернатор сообщил, что при принятии решений о смягчении ограничений руководствуется соответствующими предписаниями главного государственного санитарного врача по городу Санкт-Петербургу. Отмены установленных запретов не последовало.

В условиях пандемии приоритетной задачей является защита права на жизнь и охрану здоровья, но ограничения прав человека должны быть пропорциональными угрозе распространения инфекции и определяться исключительно санитарными причинами, соответствовать принципу соразмерности, предполагающему установление баланса между публичными интересами и автономией личности<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

<sup>2</sup> Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, и (или) участие в них.

<sup>3</sup> Отчеты о наблюдении за публичными мероприятиями размещены на сайте Уполномоченного: <https://ombudsmanspb.ru/tag/nablyudatel/>.

<sup>4</sup> Постановления Правительства Санкт-Петербурга № 121 «О мерах по противодействию распространения в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

<sup>5</sup> <https://www.rosbalt.ru/piter/2021/06/16/1906881.html>.

<sup>6</sup> [https://78.ru/news/2021-06-26/smolnii\\_alie\\_parusa\\_posetili\\_39\\_tis\\_vipusnikov](https://78.ru/news/2021-06-26/smolnii_alie_parusa_posetili_39_tis_vipusnikov).

<sup>7</sup> <https://mr-7.ru/articles/233299/>, <https://mr-7.ru/articles/233054/>.

<sup>8</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 51–53.

<sup>9</sup> «Защита жизни человека и здоровья населения в условиях пандемии – эффективное реагирование на эпидемиологический кризис с учетом соблюдения прав человека, принципов демократии и верховенства права», Роберт Спано// Бюллетень ЕСПЧ № 6 [216] 2020 5, с. 5–6.

**«Футбольная деревня» на Конюшенной площади. Фотографии с официальной страницы Фестиваля болельщиков UEFA EURO 2020 в СПб в социальной сети ВКонтакте**



07.07.2021.



11.07.2021.

**«Алые паруса» – 2021. 25.06.2021**



Фото с сайта Администрации Санкт-Петербурга.



Фото Павла Каравашкина, «Фонтанка ру».

В пункте 2.4 Руководства по свободе мирных собраний, подготовленного Венецианской комиссией Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека, сформулировано правило о недопустимости установления абсолютного запрета на свободу мирных собраний на определенный период времени или на определенных территориях: «... применение ограничений может привести к тому, что ограничения будут налагаться на все собрания без разбора и в результате не смогут пройти проверку на пропорциональность, так как они не учитывают конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае».

В целом, практика проведения в Санкт-Петербурге в 2021 году одиночных пикетов повторяет тенденции 2020 года. При равном выполнении пикетирующими условий соблюдения социальной дистанции и использования средств индивидуальной защиты в одних случаях сотрудники полиции не препятствовали гражданам проводить пикетирования, в других – осуществляли задержание пикетирующих. В некоторых случаях суды прекращали дела в отношении пикетировавших за малозначительностью совершенного правонарушения, в других – привлекали к ответственности в виде предупреждения или штрафа.



**«Законодательное регулирование предусматривает достаточные нормативные условия для того, чтобы такая форма публичного мероприятия, как одиночное пикетирование, использовалась гражданами практически без ограничений».**

*Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 года № 4-П.*

Согласно позиции Уполномоченного по правам человека в РФ с учетом позиции Верховного Суда РФ, привлечение к ответственности участников одиночных пикетов должно применяться крайне осторожно – необходимо тщательное установление условий: единая цель мероприятия, общая организация, одновременное проведение, территориальная близость. Смещение митинга и пикета в правоприменительной практике недопустимо. Одиночное пикетирование, даже в условиях пандемии коронавируса, не может рассматриваться как массовое мероприятие<sup>10</sup>.

### **Специально отведенные места для проведения публичных мероприятий.**

Уполномоченный неоднократно подчеркивал, что в центре Санкт-Петербурга должны быть установлены специально отведенные места, удовлетворяющие целям, которые организаторы акций намерены достичь. В отсутствие таких площадок граждане вынуждены отказываться от проведения публичных мероприятий либо проводить их без согласования. Это ущемляет их право на свободу собраний, а также приводит к конфликтам между участниками несогласованных публичных мероприятий и представителями правоохранительных органов.

**Органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.**

*Пункт 6 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П.*

Еще в 2019 году, до пандемии, в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 18.02.2019 № 77 количество специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий в Санкт-Петербурге было увеличено с четырех до восьми, в том числе, был образован гайд-парк на площади Ленина<sup>11</sup>. Однако в 2020 году дополнительные четыре специально отведенные места, включая единственное высокоостребованное гражданами специально отведенное место на площади Ленина, просуществовав чуть более одного года, были ликвидированы<sup>12</sup>.

В январе 2021 года для возвращения специально отведенных мест, установленных ранее, и определения новых мест, расположенных в центральных районах Санкт-Петербурга, Уполномоченный обратился в Правительство Санкт-Петербурга и к Губернатору, после чего специально отведенные места, в том числе площадка на пл. Ленина, были возвращены<sup>13</sup>.

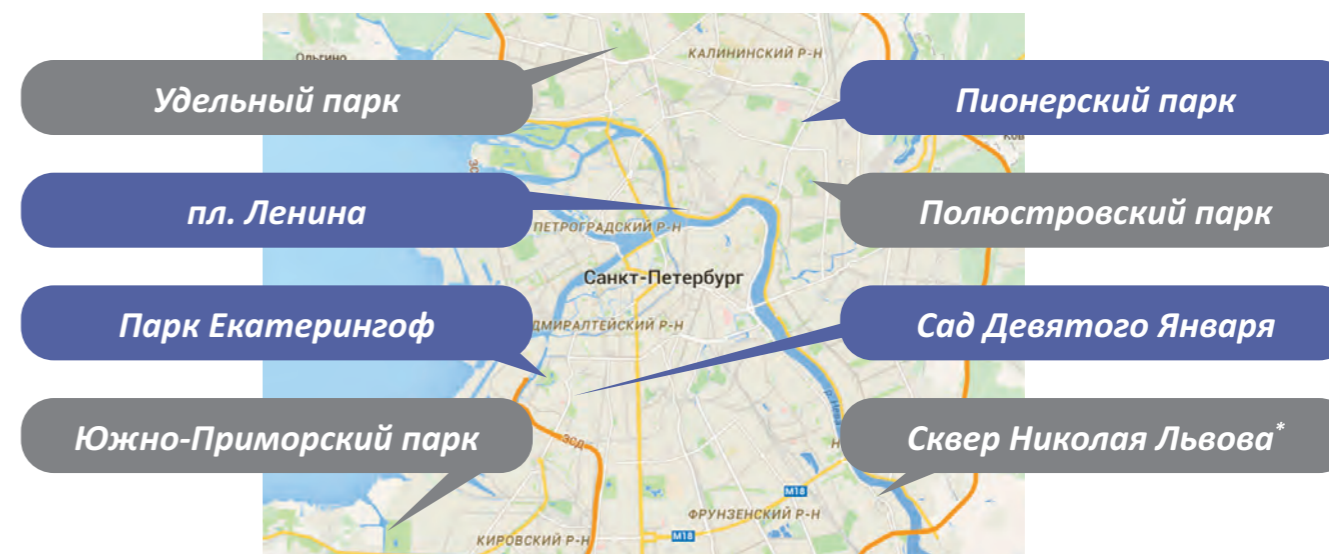
<sup>10</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2020 год, с. 108.

<sup>11</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.02.2019 № 77 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.12.2012 № 1363».

<sup>12</sup> Закон Санкт-Петербурга от 25.03.2020 № 161-35 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» и Закон Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».

<sup>13</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/posle-rekomendatsiy-upolnomochennogo-na-ploshchad-lenina-vozvrashchen-gayd-park/>

### **Гайд-парки Санкт-Петербурга**



Возвращены в перечень гайд-парков Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.04.2021 № 214

\*Утвержден вместо сада им. 30-летия октября.

Кроме того, была выполнена еще одна рекомендация Уполномоченного<sup>14</sup> – норма предельной заполняемости каждого специально отведенного места была увеличена с 200 до 500 человек<sup>15</sup>.

Однако в 2021 году специально отведенные места для проведения публичных мероприятий так и не использовались в связи с ограничениями, установленными постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 121.

### **Задержания в ходе несогласованных акций.**

В первом полугодии 2021 года – 23.01.21, 31.01.21, 02.02.21, 21.04.2021 в Санкт-Петербурге прошел ряд несогласованных акций. Уполномоченный реагировал на обращения граждан (всего – 104 обращения) о задержаниях в эти дни.

За соблюдением прав человека в ходе акций наблюдали представители Уполномоченного<sup>16</sup>.

В январе 2021 года на фоне несогласованных акций Уполномоченный реагировал на публикации в сети Интернет на обращения граждан



Сотрудники правоохранительных органов на акции 31.01.2021.

<sup>14</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год.

<sup>15</sup> Пункт 1.3 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.04.2021 № 214.

<sup>16</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/otchet-o-nablyudenii-za-nesoglasovannoy-aktsiy-za-svobodu-/>, [https://ombudsmanspb.ru/news/01022021\\_otchet-o-nablyudenii-za-aktsiy-svobodu-navalnomu-v-sankt-peterburge-31-yanvarya-2021-goda/](https://ombudsmanspb.ru/news/01022021_otchet-o-nablyudenii-za-aktsiy-svobodu-navalnomu-v-sankt-peterburge-31-yanvarya-2021-goda/), <https://ombudsmanspb.ru/news/otchet-o-nablyudenii-za-aktsiy-v-sankt-peterburge-22-aprelya-2021-goda/>.



## Из обращения к Уполномоченному Наталии И.

«23 января на ул. Восстания моя несовершеннолетняя дочь 2004 года рождения была задержана с применением силы и жестоко избита в полицейском автобусе после задержания на митинге. При задержании ее ударили в спину, заломили за спину руки и кинули в полицейский автобус. При этом сотрудники не представились, документы не предъявили. В автобусе, когда у одной задержанной девушки выпал телефон, сотрудник полиции пнул его ногой, а когда моя дочь сделала ему за это замечание, ее жестоко избили: сотрудники полиции применяли электрошокер, прижимали с силой лицом к грязному полу автобуса, заломили руки за спину и надели наручники».

о применении к задержанным физической силы и спецсредств. Так, 23.01.2021 СМИ сообщили<sup>17</sup> о Маргарите Ю., которая в результате удара в живот сотрудником полиции и последующего падения была госпитализирована в реанимационное отделение СПб НИИ Скорой помощи им. И.И. Джанелидзе, где у нее было диагностировано сотрясение головного мозга. Публикация вызвала общественный резонанс, граждане стали обращаться к омбудсмену с просьбами провести проверку по фактам применения без предупреждения физической силы в отношении женщины, действия которой не создавали угрозы жизни и здоровью сотруднику полиции и не могли повлечь иные тяжкие последствия.

К Уполномоченному обратилась Наталия И. в защиту прав несовершеннолетней дочери Ольги Ш., о противоправном применении к девушке физической силы и специальных средств (электрошокера и наручников) сотрудниками полиции в ходе мероприятий по пресечению акции 23.01.2021. Как следует из обращения И., также из представленных ею видеозаписей, при задержании Ольга не демонстрировала признаков сопротивления. «При конвоировании в 35 отдел полиции полицейский, который избивал ее в автобусе специально поднял ее заведенные за спину закованные в наручники руки, чтобы причинить ей побольше боли. Тот же полицей-

ский, когда вел ее в помещение на первом этаже оскорблял, запугивал, говорил, что ее там никто не услышит, что ее будут бить, насиловать и пытаться. Хочу отметить, что в 35 отделе полиции, в отличие от полицейских, которые задерживали мою дочь, сотрудники вели себя по отношению к ней очень хорошо, были доброжелательны и вежливы».

Руководитель «Петербургского велообщества» Павел Х. обратился к омбудсмену в просьбой проверить информацию, опубликованную в сети Интернет<sup>18</sup>, об избии сотрудниками полиции с применением спецсредств лежащего на проезжей части (пл. Восстания) велосипедиста, который не оказывал сопротивления.

От Алексея А. Уполномоченный узнал, что в день несогласованной акции 31.01.2021 по пути с работы через Сенную площадь, где проводились задержания участников акции, в результате применения сотрудниками полиции физической силы и спецсредств мужчина получил перелом руки и впоследствии был прооперирован в ФГБУ «НМИЦ ТО

им. Р.Р. Вредена». Инцидент с Алексеем был освещен в СМИ.

В обращении к Уполномоченному Сергей К. сообщил, что 23.01.2021 возвращался домой вместе с женой и дочерью, когда у станции метро «Гостиный двор» был задержан сотрудниками полиции и силой препровожден в спецавтотранспорт. В результате получил травму и доставлен в Елизаветинскую больницу, где ему был диагностирован «перелом плечевой кости».

В защиту прав заявителей Уполномоченный обращался в ГУ МВД России и прокуратуру Санкт-Петербурга, однако окончательная информация о результатах проверок до настоящего времени не поступила.

Согласно позиции ЕСПЧ, «расследование заслуживающих доверия утверждений о жестоком обращении должно быть тщательным. Это означает, что власти должны предпринять серьезные попытки выяснить, что произошло, и не должны полагаться на поспешные или необоснованные выводы для прекращения расследования или в качестве основы для своих решений (Assenov and Others, §§ 103–106). Они должны предпринять все доступные им разумные меры для получения доказательств, касающихся инцидента, включая свидетельские показания и доказательства судебно-медицинской экспертизы (Гюль против Турции, № 22676/93, 14.12.2000). Кроме того, ЕСПЧ часто оценивал, отреагировали ли власти на жалобы незамедлительно в соответствующее время, учитывая дату начала расследования, задержки в получении заявлений и время, необходимое для завершения расследования. Любой недостаток расследования, который подрывает его способность установить причину травм или личность виновных, может не соответствовать применимым стандартам» (Казанцев и другие против России, № 61978/08, 16.06.2020).

В поступивших к Уполномоченному обращениях содержалась информация о переполненности транспортных средств полиции, предназначенных для перевозки задержанных, территориальных подразделений ГУ МВД России, куда привозили задержанных, что повлекло за собой нарушения условий содержания задержанных: превышение допустимого времени

## Из обращения к Уполномоченному Сергею К.

«В какой-то момент ко мне бросились несколько омоновцев, выхватили из группы снимающих граждан, нагнули, заломили руки, подтащили к автобусу, долго держали лицом в асфальт. На любое шевеление выворачивали палец болевым приемом, звучала команда «Не шевелись, ...», хотя я не оказывал сопротивления, да и это было невозможно. Не знаю, сколько минут это продолжалось, в какой-то момент у меня в глазах потемнело от боли. Затем меня «внесли» в автобус, ударив при этом головой о ступеньку. В автобусе одна из задержанных девушек сказала, что у меня на голове кровь. Но самое худшее – я понял, что моя правая рука просто висит плетью, я не могу ею пошевелить. Я попросил вызвать «скорую», мне сказали, что врач будет ждать в ОВД, куда нас доставят.

Хочу отметить, что все это происходило на глазах у моей семьи: плакала дочь, супруга умоляла полицейских хотя бы выпустить меня «из захвата». Кроме «отойдите, или пойдете с нами», другого ответа не было».

<sup>17</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/01/23/69720506/>

<sup>18</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/01/23/69720426/>



#### Из обращения к Уполномоченному Василия К.

«Меня поместили в автобус, где с 40 задержанными я провёл 2 часа. В 14:15 меня доставили в 52 отдел полиции Красногвардейского района. В отделе полиции я сразу же предъявил паспорт и справку из поликлиники о наличии у меня сахарного диабета 1 типа (необходимость постоянной инсулинотерапии, пятиразового диетического питания и постоянного контроля уровня глюкозы в крови). На мои заявления впустить в отдел полиции адвоката и медицинского работника сотрудники полиции никак не отреагировали. Протокол об административном правонарушении мне вручили в 22:15. Из отдела полиции меня выпустили в 2:30 ночи 01.02.2021. Меня незаконно удерживали более 12 часов в 52 отделе полиции, в одной комнате без вентиляции с 40 задержанными людьми. Сотрудники полиции подвергли моё здоровье и жизнь серьёзной опасности, зная о моём тяжёлом заболевании и о том, что я вхожу в группу риска по COVID-2019».

задержания, непредоставление горячего питания, необеспечение условий соблюдения личной гигиены и санитарно-эпидемиологических норм. Заявители жаловались также на несвоевременное оказание либо неоказание медицинской помощи.

Выступив в защиту прав заявителей, Уполномоченный обращался, в том числе в ГУ МВД России, указывая на несоблюдение в отношении задержанных граждан требований норм Постановления Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» (далее – Положение).

В ГУ МВД России формально не согласились с омбудсменом, сообщив, что в отношении всех задержанных полицией были предприняты необходимые меры в соответствии с Положением. Прокуратурой Калининского района был подтвержден только один случай длительного содержания заявителя в отделе полиции УМВД России по Калининскому району в неудовлетворительных условиях, с нарушением требований Положения.

Наряду с этим следовало и позитивное реагирование сотрудников полиции. Так, по поводу нарушения условий содержания административно задержанных УМВД России по Адмиралтейскому району проинформировала Уполномоченного, что с сотрудниками отдела проведено дополнительное занятие, посвященное недопущению нарушений законодательства.

В адрес Уполномоченного поступило более 20 обращений о принуждении к дактилоскопированию и фотографированию граждан, задержанных в ходе несогласованных мирных акций и доставленных в помещения отделов внутренних дел, имевших при себе паспорт.

*Согласно пункту «ж» статьи 9 Федерального закона от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», обязательной государственной регистрации подлежат граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства: подозреваемые в совершении преступления, обвиняемые в совершении преступления, осужденные за совершение преступления, подвергнутые административному аресту; совершившие административное правонарушение, если установить их личность иным способом невозможно.*

*В соответствии с пунктом 19 части 1 статьи 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право производить регистрацию, фотографирование, аудио-, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, заключенных под стражу, обвиняемых в совершении преступления, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, иных задержанных лиц, если в течение установленного срока задержания достоверно установить их личность не представлялось возможным.*

Так, к Уполномоченному обратилась Светлана Б. с жалобой на принудительное дактилоскопирование после задержания.

На обращение Уполномоченного в защиту прав заявительницы ГУ МВД России сообщило, что, на основании приказов МВД России, лицо, совершившее административное правонарушение и подвергнутое задержанию, подлежит обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотофиксации с целью

#### Из обращения к Уполномоченному Романа Б.

«В автобус нас погрузили с переполнением, тем самым создав риск заражения коронавирусной инфекцией. Сотрудник в автобусе запрещал открывать окно и люк, тем самым создав дополнительный риск заражения. Я испытал страх и эмоциональный кризис от того, что сотрудники без опознавательного жетона нас везут куда-то из города, не говоря куда. Страх внесудебной расправы нанес мне серьезное эмоциональное потрясение. К вечеру нас привезли в УМВД Гатчины...».

#### Из обращения к Уполномоченному Евгения З.

«Меня затолкали в автобус примерно в 13:20. В автобусе ехало 45 человек при норме 23, ехали стоя. Было душно. Около 15:00 автобус приехал в ОМВД в Сестрорецке, никого из автобуса не выпустили. До 18:30 я сидел в автобусе, на просьбы к сотрудникам предоставить воду и питание они не реагировали. В 18:40 меня вывели на личный досмотр и досмотр вещей, причина досмотра была названа "так положено". У меня забрали паспорт и мой личный телефон. Понятыми при личном досмотре были женщины, что было отражено в протоколе досмотра. Это унижает мое личное достоинство... Примерно в 05:00 1 февраля меня отпустили из ОМВД Сестрорецка без объяснения причин вместе с 5 людьми. 20 человек осталось ночевать в ОМВД».



### Из обращения к Уполномоченному Татьяны Ш.

«Я была задержана и доставлена в 13 отдел полиции. Путем запугивания и угроз задержания на более длительный срок, чем я уже находилась в отделении без объявления статьи задержания, сотрудники полиции принудили меня к дактилоскопии, хотя моя личность была установлена по предъявленному паспорту. Сотрудники полиции, которые отказались представиться и назвать номер жетона, ссылаясь на обязательную процедуру дактилоскопии для всех граждан РФ, правовое основание которой отсутствует для лиц в уголовном или административном правонарушении».



Задержанные в 13 отделе полиции. 31.01.2021. Фото из обращения к Уполномоченному.

формирования базы данных дактилоскопической информации. Однако такой подход противоречит положениям статей 8, 9 Федерального закона от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации». Согласно сведениям заявительницы, у нее имелся с собой документ, удостоверяющий личность, и, следовательно, действия сотрудников полиции по принуждению Светланы Б. к дактилоскопированию противоречат действующему законодательству.

Позиция Уполномоченного подтвердилась судебными решениями. В частности, Красносельским районным судом вынесено решение<sup>19</sup> по административному иску Ирины К., задержанной 31.01.2021 в ходе несогласованной акции, доставленной в 54-й отдел полиции УМВД России по Красносельскому району, о признании незаконными действий сотрудника отдела полиции, осуществлявшего дактилоскопирование Ирины, и о запрещении сотрудникам ГУ МВД России использовать полученные данные в дальнейшем. При этом суд указал на федеральное законодательство, которое не требует дактилоскопирования и фотографирования всех административных правонарушителей, а предусматривают их проведение лишь в случае, когда установить личность данных граждан другим способом невозможно. Поскольку письменного заявления Ирины К. о проведении дактилоскопирования материалы дела не содержали, законных оснований к такой процедуре установлено не было.

К Уполномоченному поступали обращения Комиссии по правам человека Совета Адвокатской палаты Санкт-Петербурга, адвокатов Адвокатской палаты Санкт-Петербурга и граждан<sup>20</sup> о недопуске адвокатов к подзащитным, задержанным в ходе акций. Члены ОНК сообщали о случаях, когда допуск адвокатов становился возможным лишь при их вмешательстве.

Согласно положениям законодательства<sup>21</sup>, доступ защитника к лицу, задержанному в связи с совершением административного правонарушения, должен обеспечиваться с момента фактического задержания и в период производства по делу о совершении административного правонарушения.

На противоправность недопуска защитников к задержанным в ходе акций неоднократно указывал суд.

Так, 22.04.2021 Сергей Е. постановлением Петроградского районного суда был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.2.2 КоАП РФ, и подвергнут административному штрафу в размере 15 000 рублей<sup>22</sup>.

Рассмотрев апелляционную жалобу на указанное постановление суда, Санкт-Петербургский городской суд установил, что еще до составления протокола об административном правонарушении Сергей заявил о нуждаемости в услугах защитника. На момент составления протокола адвокат Сергея находилась в отделе полиции, однако не была допущена к подзащитному, протокол об административном правонарушении был составлен без ее участия.

Санкт-Петербургским городским судом постановление Петроградского районного суда было отменено, а производство по делу прекращено за отсутствием состава административного правонарушения<sup>23</sup>.

О недопуске адвокатов Уполномоченный сообщал ГУ МВД России, однако, согласно поступившим ответам, ведомством в ходе проверок нарушений не было выявлено.

В частности, по результатам проверки по обращению Алексея Б., который утверждал, что просил сотрудников полиции о предоставлении защитника, ГУ МВД России сообщило, что заявитель не выражал просьбу о представлении защитника, факта ограничения допуска сотрудниками поли-



Задержанные в 52 отделе полиции. 31.01.2021. Фото из обращения к Уполномоченному.

### Из обращения к Уполномоченному Татьяны К.

«К вечеру сына доставили в 53 отделение полиции – он сообщил об этом в СМС, потом связь пропала. Беспokoясь о судьбе сына, я попросила адвоката Дарью Р. представлять его интересы. Через два часа адвокат сообщила мне, что к задержанным в данном отделении адвоката не пускают и не передают им передачи, привезенные волонтерами. Зная, что это незаконно, я поехала в отделение полиции. Был уже почти час ночи, адвокат по-прежнему пыталась пробиться к подзащитным (ордера у нее были на руках). <...> Тем временем подъехали представители ОНК, их пустили. Подъехал по жалобе адвоката и представитель Адвокатской палаты. Адвоката пустили к задержанным только в три часа ночи».

<sup>19</sup> Решение Красносельского районного суда от 22.06.2021 по делу № 2а-3963/2021.

<sup>20</sup> В том числе инвалида 1 группы по зрению Г.

<sup>21</sup> Часть 2 статьи 48 Конституции РФ, статья 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ.

<sup>22</sup> Постановление Петроградского районного суда от 22.04.2021 по делу № 5-473/2021.

<sup>23</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда от 22.06.2021 по делу № 12-1807/21.



ции защитника к Алексею Б. не установлено. Между тем Октябрьский районный суд вынес определение<sup>24</sup> о возвращении материалов дела об административном правонарушении в отношении Алексея Б. для устранения недостатков. К ним суд отнес отсутствие в деле свидетельств о допуске к Алексею Б. защитника, его участия в деле, присутствии при составлении протокола.

О задержаниях людей с инвалидностью по слуху и зрению и содержании их в отделах полиции более трех часов<sup>25</sup> омбудсмен узнавал из обращений, а также из публикаций СМИ.

Так, из обращения инвалида II группы по зрению Юрия С. следовало, что 31.01.2021 по пути из СПб ГБУ «Центр медико-социальной реабилитации инвалидов по зрению» к станции метро «Звенигородская» он был задержан сотрудниками полиции, обеспечивающими правопорядок в связи с несогласованной акцией на Пионерской площади. Юрий был доставлен в 18 отдел полиции ГУ МВД России по Петроградскому району, где, несмотря на предъявление справки об инвалидности и доводы заявителя об отсутствии умысла принимать участие в каких-либо акциях, был составлен протокол о совершении им административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.2.2 КоАП РФ. Впоследствии Петроградский районный суд с учетом тех же документов об инвалидности прекратил производство по делу об административном правонарушении в отношении С. в связи с отсутствием в его действиях состава правонарушения<sup>26</sup>.

01.02.2021 инвалид по слуху Евгений А. на основании судебного решения был привлечен к административной ответственности по части 6.1 статьи 20.2 КоАП РФ за участие в несогласованной акции, состоявшейся в Санкт-Петербурге 31.01.2021<sup>27</sup>. Данное решение суда, а также обстоятельства задержания инвалида, не способного слышать предупреждения о незаконности публичного мероприятия, за «скандирование лозунгов», 9-часовое пребывание Евгения в отделе полиции вызвало резонанс, в том числе в Администрации Президента РФ<sup>28</sup>. В результате дело было пересмотрено. Санкт-Петербургский городской суд отменил решение Красносельского районного суда, производство по делу было прекращено<sup>29</sup>.

В ходе проведения в Санкт-Петербурге несогласованных акций в январе 2021 года сотрудниками аппарата Уполномоченного были отмечены многочисленные факты задержаний работавших на акциях журналистов<sup>30</sup>. В адрес омбудсмента также поступали сообщения о нарушении права на информацию и свободу ее распространения.

**«Какие бы мероприятия и какие бы события ни происходили – разрешенные, не разрешенные властями, – журналист должен иметь право свободно об этом сказать и эту информацию распространить».**

Президент Российской Федерации В.В. Путин  
<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/64638>

<sup>24</sup> Определение Октябрьского районного суда от 24.03.2022 по делу № 5-328/2021.

<sup>25</sup> Административное задержание может быть применено на срок свыше трех часов если производство по делу об административном правонарушении влечет в качестве одной из мер наказания административный арест (часть 3 статьи 27.5 КоАП РФ). При этом административный арест не может применяться к отдельным категориям граждан, в частности, к инвалидам I группы (часть 2 статьи 3.9 КоАП РФ).

<sup>26</sup> Решение Петроградского районного суда от 15.02.2021 по делу № 5-158/2021.

<sup>27</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/02/05/69751959/>, [https://www.znak.com/2021-02-05/invalida\\_po\\_sluhu\\_lichennogo\\_vozmozhnosti\\_govorit\\_osudili\\_za\\_skandirovanie\\_lozungov](https://www.znak.com/2021-02-05/invalida_po_sluhu_lichennogo_vozmozhnosti_govorit_osudili_za_skandirovanie_lozungov), <https://meduza.io/news/2021/02/05/sud-oshtrafoval-nemogozhitelya-sankt-peterburga-iz-za-aktsii-31-yanvarya-politseyskie-zayavili-chto-on-vykrikival-lozungi>, <https://t.me/apologia/3420> и др.

<sup>28</sup> <https://tass.ru/obschestvo/10647687>, <https://www.interfax.ru/russia/749869>

<sup>29</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда от 18.03.2021 по делу № 12-546/21.

<sup>30</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/otchet-o-nablyudenii-za-nesoglasovannoy-aktsiy-za-svobodu-/>; [https://ombudsmanspb.ru/news/01022021\\_otchet-o-nablyudenii-za-aktsiy-svobodu-navalnomu-v-sankt-peterburge-31-yanvarya-2021-goda/](https://ombudsmanspb.ru/news/01022021_otchet-o-nablyudenii-za-aktsiy-svobodu-navalnomu-v-sankt-peterburge-31-yanvarya-2021-goda/)

Так, из обращения в адрес Уполномоченного Союза журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, главных редакторов и журналистов СМИ, а также из публикаций в сети Интернет<sup>31</sup> следовало, что журналисты, имеющие соответствующее редакционное задание, задерживались в ходе освещения несогласованных акций 23.01.2021 и 31.01.2021. Задержания журналистов происходили, несмотря на наличие у них специальных опознавательных знаков представителей СМИ, без объяснения причин, доставление осуществлялось в отделы полиции. Впоследствии многие журналисты были отпущены из отделов полиции без составления протоколов. Как следовало из обращений, в ходе задержаний сотрудники полиции в ряде случаев применяли в отношении журналистов физическую силу и специальные средства.

Статьей 47 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» журналистам гарантируется право посещать места массовых скоплений граждан, присутствовать на митингах и демонстрациях. В силу положений части 5 статьи 6 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», основанием для деятельности журналиста на публичном мероприятии является, в том числе редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста.

Представляется, что задержания облаченных в согласованную с сотрудниками правоохранительных органов экипировку, в том числе жилеты с надписями «Пресса», имевших при себе редакционные задания и удостоверения журналистов, производимые сотрудниками правоохранительных органов, могут быть квалифицированы как воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста.

<sup>31</sup> <https://spbdnevnik.ru/news/2021-01-24/peterburg-stal-liderom-po-chislu-zaderzhannykh-zhurnalistov-vo-vremya-nezakonnykh-aktsiy>, <https://www.fontanka.ru/2021/01/23/69720951/>, <https://www.kommersant.ru/doc/4661512>, <https://spbsj.ru/articles/pietierburgh-stal-lidierom-i-dr>.



Задержание представителя СМИ на Марсовом поле. 23.01.2021



Корреспондент «Коммерсантъ – Санкт-Петербург» Олег Дилимбетов в автозаке. 23.01.2021. Фото Александра Корякова.

**Из обращения к Уполномоченному главному редактору газеты «Коммерсантъ – Санкт-Петербург» Андрея Ершова:**

«23 января 2021 года корреспондент редакции газеты "Коммерсантъ" в Санкт-Петербурге Дилимбетов Олег Михайлович был направлен в порядке служебного задания на освещение несогласованной акции в поддержку Навального в центре города. На Сенатской площади сотрудники полиции в 13 часов его задержали, увели в автозак "для проверки документов", после чего увезли в 46-е отделение полиции в Стрельне. Корреспондент был отпущен из отделения только в 17 часов того же дня, нарушения в его действиях не были зафиксированы».



Согласно разъяснениям ГУ МВД России, куда Уполномоченный обратился с данной позицией в защиту прав заявителей, доставление задержанных журналистов в отделы полиции «осуществлялось в целях установления личностей, а также подтверждения нахождения в месте проведения несогласованного публичного мероприятия с целью осуществления законной профессиональной деятельности журналиста». Применение в отношении журналистов задержаний и доставлений в органы внутренних дел объяснялось осложнением оперативной обстановки, при котором не представлялось возможным удостовериться в действительности аккредитации и принадлежности к СМИ задержанных журналистов.

21.04.2021 в ходе несогласованной мирной акции задержания журналистов зафиксированы не были. Этот факт свидетельствует о том, что для эффективного обеспечения профессиональной деятельности журналистов по освещению публичных мероприятий и для обеспечения общественного порядка не требуются доставление журналистов в отделы полиции.

Не единичными были случаи, когда необоснованность задержаний заявителей признавалась судом.

Так, в связи с отсутствием состава административного правонарушения Куйбышевский районный суд прекратил<sup>32</sup> производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном пунктом 2 статьи 8.6.1 Закона Санкт-Петербурга № 273-70<sup>33</sup> (нарушение правил самоизоляции в ходе участия в массовом мероприятии) в отношении заявителя Дмитрия П., которого задержали сотрудники полиции 23.01.2021 при выходе из метро «Гостинный двор» и доставили в отдел полиции. На основании фото- и видеоматериалов с места задержания, опровергающих факт массового мероприятия, участие в котором было вменено Дмитрию П., суд установил, что рапорт о задержании Дмитрия П. и протокол о его доставлении в отдел полиции содержали недостоверные сведения.

Петроградский районный суд установил<sup>34</sup>, что в действиях заявительницы Елены С., задержанной сотрудниками полиции 31.01.2021 на ул. Гороховой, в отношении которой был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.2.2 КоАП РФ (организация массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка), отсутствует состав правонарушения. В качестве доказательств невиновности девушки судом изучались сведения из Санкт-Петербургского метрополитена о передвижении Елены по ее студенческой карте.

Калининским районным судом было прекращено<sup>35</sup> дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 6.1 статьи 20.2 КоАП РФ (участие в несогласованном публичном мероприятии), в отношении заявительницы Светланы С. в связи с отсутствием доказательств ее участия в несанкционированной акции. Из обращения Светланы следовало, что она провела в дежурной части 21 отдела полиции УМВД России, куда ее доставили после задержания на Дворцовой площади, 13 часов.

Уполномоченный также выступил в защиту заявителей, которых задерживали на Невском проспекте на следующий день после акции 23.02.2021, вменяя им участие в «сходе граждан». В отношении случайных прохожих были составлены протоколы о совершении ими правонарушения, предусмотренного пунктом 2 статьи 8-6-1 Закона Санкт-Петербурга № 273-70.

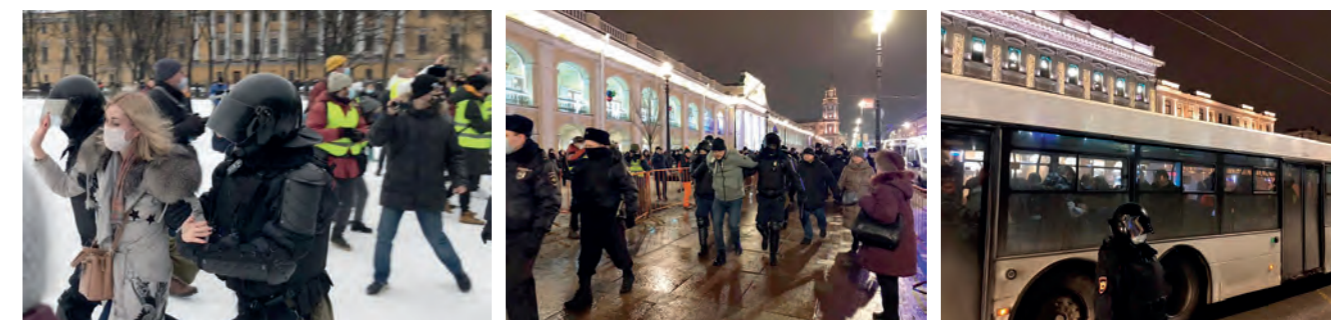
<sup>32</sup> Решение Куйбышевского районного суда от 16.08.2021 по делу № 12-541/2021

<sup>33</sup> Закон Санкт-Петербурга от 12.05.2010 № 273-70 «Об административных нарушениях в Санкт-Петербурге».

<sup>34</sup> Решение Петроградского районного суда от 15.03.2021 по делу №5-227/2021.

<sup>35</sup> Решение Калининского районного суда от 04.03.2021 по делу № 5-338/2021.

## Задержания в ходе несогласованных акций



23.01.2021.



31.01.2021.



22.04.2021.

Указанные задержания вызвали общественный резонанс, в СМИ были опубликованы видеоматериалы, свидетельствующие, что задержанными оказались прохожие<sup>36</sup>.

Омбудсмен указал ГУ МВД России и КВЗПБ на необходимость рассмотрения материалов фото- и видеофиксации с места массового задержания граждан, подтверждающих либо опровергающих факт схода граждан. По информации ведомств, поступившей к Уполномоченному, фото- и видеоматериалы, содержащие сведения об административном правонарушении, в полном объеме были приобщены к административным материалам и переданы для рассмотрения в суд.

<sup>36</sup> <https://www.the-village.ru/shorts/fake-action>, <https://paperpaper.ru/papernews/2021/01/24/u-gostinogo-dvora-zaderzhali-40-chelovek/>, <https://www.fontanka.ru/2021/01/24/69721891/>, [https://tvrain.ru/teleshov/vecheree\\_shou/kak\\_politsija\\_v\\_peterburge\\_pridumala\\_prodlolzenie\\_aktcii\\_za\\_navalnogo-523252/](https://tvrain.ru/teleshov/vecheree_shou/kak_politsija_v_peterburge_pridumala_prodlolzenie_aktcii_za_navalnogo-523252/).



## Из обращения к Уполномоченному Инги У.

«8 человек, задержанных 31 января, из-за ошибок, допущенных при оформлении документов в 52 отделе полиции, не были приняты в спецприемник на Захарьевской и находятся в 13 отделе полиции. Гражданам не предоставлены условия для сна, приема пищи, санитарных процедур. Также в отдел полиции не пустили правозащитника, не приняли передачу для задержанных».

После приобщения к материалам дел позиции Уполномоченного судом выносились решения о прекращении дел в отношении заявителей<sup>37</sup>, в том числе в порядке пересмотра, – в связи с отсутствием события правонарушения. Суд признал, что 24.01.2021 года на Невском проспекте массового скопления людей, а, следовательно, схода граждан не было.

Случаи задержаний граждан, случайно оказавшихся в местах проведения акций, многократно подтверждались и другими судебными решениями<sup>38</sup>.

К Уполномоченному поступали обращения о ненадлежащих условиях содержания административно арестованных. Заявители сообщали, что на протяжении длительного времени ожидали размещения в Спецприемнике или в ИВС, находясь в коридорах или в специальных помещениях для административно задержанных лиц в помещениях органов внутренних дел, в спецавтотранспорте<sup>39</sup>.

05.02.2021 в связи с многочисленными (более 30) обращениями граждан о нарушениях прав административно арестованных в ИВС УМВД России по Московскому району (в частности, ограничении их права на телефонный звонок, получение передач, на свидания с родственниками, допуск адвокатов), Уполномоченный выехал в данный изолятор с проверкой<sup>40</sup>.

В ходе проверки выяснилось, что родственники административно арестованных действительно не информировались о помещении своих близких в ИВС, а самим арестованным не предоставлялась информация об их правах и обязанностях, свидания с членами семьи и адвокатами запрещались. Эти нарушения допускались в первые двое суток, и к моменту проверки были устранены.

Уполномоченный также отметил, что арестованные находились в плохо освещенных камерах, не были обеспечены горячей водой, и даже питьевая вода предоставлялась им нерегулярно.

Представляется, что нарушения прав административно арестованных можно было избежать в случае организации ГУ МВД России информирования судов о невозможности размещения всех административных арестованных в Спецприемнике. Упростить сложившуюся ситуацию могли бы решения судов об отсрочке (рассрочке) исполнения наказания в виде административного ареста.

<sup>37</sup> Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 14.07.2021 по делу № 12-493/2021. Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 14.07.2021 по делу № 12-491/2021.

<sup>38</sup> Решения: Красносельского районного суда: от 25.02.2021 по делу № 5-313/2021, от 21.07.2021 по делу № 5-1138/21, от 11.08.2021 по делу № 5-1060/21, Фрунзенского районного суда от 01.02.2021 по делу №№ 5-181/2021, 5-151/2021, 5-189/2021, 5-190/2021, Красногвардейского районного суда от 01.02.2021 по делу № 5-309/2021, от 08.02.2021 № 5-482/2021, от 25.01.2021 по делу № 5-225/2021, Приморского районного суда от 07.04.2021 по делу № 5-688/2021, Петроградского районного суда: от 19.03.2021 по делу №5-291/2021, от 10.03.2021 по делу № 5-192/2021, от 15.03.2021 по делу № 5-205/2021 и др.

<sup>39</sup> Так, М. содержался в транспортном средстве полиции более 10 часов, У. провел в автозаке ночь без предоставления пищи, воды и спального места.

<sup>40</sup> <https://ombudsmanspb.ru/kalendar/?kdate=05.02.2021>

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Законодательному Собранию:** установить в пункте 1-1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга № 390-70, что Правительство Санкт-Петербурга определяет не менее 18 единых специально отведенных мест (по числу административных районов).

### ГУ МВД России:

- исключить практику неизбирательного задержания граждан, случайно оказавшихся в месте не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, не принимающих активное участие в массовом мероприятии (не скандировавших лозунги, не имевших средств агитации), либо случайно оказавшихся в месте проведения публичного мероприятия;
- не осуществлять принудительное дактилоскопирование и фотографирование лиц, задержанных в ходе массовых акций без их письменного согласия, при условии наличия при них документа, удостоверяющего личность;
- исключить принудительное доставление в отделы полиции лиц в случаях, когда имеется возможность составления протокола об административном правонарушении на месте;
- с целью предотвращения нарушений прав человека, связанных с размещением административно арестованных лиц в непригодных для их содержания помещениях, в случае массовых задержаний граждан за совершение административных правонарушений, наказание за которые предусматривает административный арест, обращаться в суды, рассматривающие такие дела в отношении участников несогласованных акций, по которым в качестве меры административного наказания мог быть назначен административный арест, с ходатайством об отсрочке исполнения постановлений о наложении административных наказаний в виде административного ареста – в связи с наличием обстоятельств, по которым постановления временно не могут быть исполнены (статья 31.5 КоАП РФ) в связи с невозможностью размещения всех административных арестованных в Спецприемнике.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- устанавливать одинаковыми для любых видов массовых мероприятий (культурно-массовые, спортивные, зрелищные, публичные) ограничения, предусматриваемые в период пандемии с целью противодействия распространению инфекции;
- исключить запрет проведения пикетирования одним участником в период пандемии при условии соблюдения социальной дистанции и использования средств индивидуальной защиты пикетирующим.

**Санкт-Петербургскому городскому суду:** провести методические занятия с судьями по вопросу о недопустимости основывать решение по делу исключительно на рапортах и объяснениях сотрудников полиции, составленных ими же протоколов при отсутствии иных объективных данных – показаний свидетелей, видео-фотофиксации участия привлекаемого к административной ответственности в публичном (массовом мероприятии).





Сад Дружбы

## 1.4. Право на объединение

### 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.

#### Статья 114, часть 1

Правительство Российской Федерации:

<...>

е.1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики.

### Всеобщая декларация прав человека

#### Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принужден вступить в какую-либо ассоциацию.

Конституционное право на объединение реализуется гражданами в различных формах, одной из основных таких форм является создание общественных объединений – институтов гражданского общества.

Объединения, в том числе некоммерческие организации (НКО), являются значимыми участниками общественных отношений в экономической, культурной, социальной и политической сферах, но несмотря на активное развитие гражданского общества и признание его значимости в Конституции РФ, по-прежнему остаются актуальными многие проблемы, с которыми «третий сектор» сталкивается при осуществлении своей общественно полезной деятельности.

Итоги проводимого Росстатом выборочного обследования социально ориентированных НКО (СО НКО)<sup>1</sup> показали снижение в 2020 году всех значимых показателей обеспеченности деятельности петербургских НКО – объема поступающих НКО денежных средств и иного имущества, средней численности работников НКО, волонтеров и др.

Решающее влияние на «третий сектор» в 2021 году продолжала оказывать пандемия и ее последствия, а одной из главных проблем по-прежнему остался недостаток финансирования деятельности НКО.

---

**Согласно данным ГУ Минюста России, в Российской Федерации зарегистрировано более 210 тыс. НКО, в т.ч. 8 990 из них – на территории Санкт-Петербурга\*.**

*\*По состоянию на 08.03.2022.*

---

<sup>1</sup> <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-sonko.html>



2 000 НКО получают поддержку на сумму 4,2 млрд рублей по итогам первого конкурса 2021 года



Фото Владимира Андреева, УРА.РУ  
Победители конкурса были определены 14 января на заседании Координационного комитета, которое провел первый заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Сергей Кириенко.

Скриншот с официального сайта Фонда президентских грантов.

наие 4,2 млрд руб. Самыми популярными грантовыми направлениями в этом конкурсе стали: «охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни», «социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан», «сохранение исторической памяти»<sup>3</sup>.

Беспрецедентное число заявок было подано НКО на участие во втором конкурсе ФПГ 2021 года – 12 255 проектов<sup>4</sup>. По информации ФПГ, «рекордное количество заявок на участие в конкурсе и заметный рост их качества впервые потребовали повышения проходных баллов по некоторым грантовым направлениям по сравнению с устоявшимися за прежние конкурсы значениями». Так, с 68 до 69 повышен проходной балл для заявок по направлениям «социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан», «охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни», «поддержка проектов в области культуры и искусства» и «сохранение исторической памяти» с запрашиваемой суммой гранта свыше 3 млн руб. и не более 10 млн руб. По итогам второго конкурса ФПГ победителями стали 2 144 НКО, которые получили финансирование 4 162 млн руб.<sup>5</sup>

Кроме того, в 2021 году ФПГ запустил механизм софинансирования поддержки НКО на региональном уровне. Ключевым условием выделения средств было «повышение открытости и прозрачности проведения региональных конкурсов на основе лучших практик, применяемых самим ФПГ»<sup>6</sup>. В 2021 году софинансирование на общую сумму 1 477 млн руб. получили 74 субъекта Российской Федерации. Санкт-Петербург в их число, к сожалению, не вошел<sup>7</sup>.

При этом одним из инструментов оказываемой ФПГ регионам поддержки по проведению грантовых конкурсов для НКО стала единая платформа для раскрытия информации о конкурсах – гранты.рф, на которой должны публиковаться подробные сведения обо

Финансирование является одним из наиболее важных факторов устойчивой работы НКО. Основными финансовым ресурсом для большинства НКО являются пожертвования от благотворителей, а также государственные гранты и субсидии. Однако государственную поддержку, к сожалению, удается получить не всем организациям.

На федеральном уровне поддержку НКО осуществляет единый оператор грантов Президента РФ, предоставляемых на развитие гражданского общества, – Фонд президентских грантов (ФПГ)<sup>2</sup>.

В 2021 году в первом конкурсе ФПГ участвовали 10 063 проекта, в число победителей вошли 2 000 проектов, которые получили финансирова-

<sup>2</sup> <https://президентскиегранты.рф>

<sup>3</sup> <https://президентскиегранты.рф/public/news/2000-nko-poluchat-podderzhku-na-summu-4,2-mlrd-rublej-po-itogam-pervogo-konkursa-2021-goda%20>

<sup>4</sup> <https://президентскиегранты.рф/public/news/na-vtoroy-konkurs-2021-goda-postupilo-rekordnoe-kolichestvo-proektov---12-255>

<sup>5</sup> <https://президентскиегранты.рф/public/news/2-144-nekommercheskim-organizatsiyam-vydeleny-granty-prezidenta-na-summu-4,2-mlrd-rublej>

<sup>6</sup> <https://президентскиегранты.рф/public/news/fond-prezidentskikh-grantov-vydellil-1,6-mlrd-rublej-na-uvlichenie-podderzhki-nko-v-sub%20ektakh-rossiyskoy-federatsii>

<sup>7</sup> <https://президентскиегранты.рф/public/regional-finance-result/2021>

всех региональных конкурсах, где предполагается использование средств фонда. Актуальная информация о конкурсах Санкт-Петербурга в настоящее время не размещена<sup>8</sup>.

Уполномоченный неоднократно отмечал недостаточную информационную доступность петербургской системы государственной поддержки НКО и предлагал создать единый интернет-портал для размещения информации о мерах государственной поддержки НКО, осуществляющих свою деятельность на территории Санкт-Петербурга<sup>9</sup>. Инструментарий, предложенные ФПГ регионам, только подчеркнул остроту данной проблемы для Санкт-Петербурга.

На региональном уровне операторами субсидий НКО являются комитеты Правительства Санкт-Петербурга. В 2021 году Уполномоченный принимал участие в работе конкурсных комиссии Комитета по социальной политике (далее – КСП) и Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями.

Конкурс субсидий СО НКО в целях финансового обеспечения затрат в связи с оказанием услуг при выполнении общественно полезных программ, распределяемых КСП, является одним из самых универсальных и востребованных среди петербургских НКО<sup>10</sup>.

Однако, согласно бюджету Санкт-Петербурга на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, в 2021 году для распределения субсидий предусмотрено – 56 926,8 тыс. руб., на плановый период 2022 год – 39 026,8 тыс. руб. (2020 год – 67 826,8 тыс. руб., 2019 год – 65 218,8 тыс. руб., 2018 год – 90 568,8 тыс. руб.). Таким образом, объем субсидий существенно сократился за последние годы. В текущем году из-за ограниченности выделенных средств, субсидии смогли получить только 34 из 78 проектов, ряд значимых для города проектов СО НКО остались без поддержки.

Не менее значимым механизмом поддержки НКО является выплата компенсаций НКО-поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Санкт-Петербурга.

**Для получения финансирования проекту «Круглосуточный онлайн-сервис для женщин, пострадавших от насилия» Санкт-Петербургской региональной общественной организации «Институт недискриминационных гендерных отношений (ИНГО). Кризисный центр для женщин» не хватило несколько баллов.**

**НКО оказывает помощь совершеннолетним женщинам, столкнувшимся с различными формами гендерного насилия\*. На фоне пандемии, сопровождающейся социальной изоляцией, закрытием школ и финансовыми трудностями, участились случаи домашнего насилия. Представители «ООН-женщины» назвали это «теневой пандемией» (the Shadow Pandemic) – «пандемией внутри пандемии» и выразили серьезную обеспокоенность текущей ситуацией\*\*.**

**В условиях отсутствия в России эффективных инструментов борьбы с насилием в отношении женщин\*\*\*, проекты, реализуемые НКО, зачастую являясь единственным источником помощи жертвам насилия, представляют особую ценность.**

\* <https://crisiscenter.ru/about/>

\*\* <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

\*\*\* См. раздел «Права женщин и защита от домашнего насилия».

<sup>8</sup> По состоянию на 08.03.2022.

<sup>9</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 87; за 2019 год, с. 77.

<sup>10</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/organizacii-tretego-sektora/subsidii-2013-goda/>



В последние годы отмечалось увеличение доли негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг, что положительным образом сказывалось на повышение качества и доступности услуг для граждан.

В 2020 года порядок выплаты компенсаций НКО-поставщикам социальных услуг был изменен<sup>11</sup>.

18.03.2021 было принято постановление Правительства Санкт-Петербурга № 126 «Об утверждении Порядка предоставления в 2021 году субсидий на компенсацию расходов в форме возмещения затрат поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Санкт-Петербурга, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа), при получении у них гражданином социальных услуг, предусмотренных индивидуальной программой предоставления социальных услуг», устанавливающее порядок предоставления субсидий на компенсацию расходов поставщиков социальных услуг (далее – Порядок).

Согласно Порядку, указанные субсидии предоставляются в пределах средств, предусмотренных бюджетом Санкт-Петербурга, по результатам отбора на право получения субсидий. Кроме того, Порядком предусмотрено включение требования о согласовании новых условий соглашения между КСП и поставщиком социальных услуг или о расторжении такого соглашения при недостижении согласия по новым условиям в случае уменьшения ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящих к невозможности предоставления субсидий в размере, определенном в соглашении.

Таким образом, новый порядок выплаты компенсации предполагает возможность отказа в выплате в связи с отсутствием средств в бюджете, что фактически будет означать отказ в реализации права на получение компенсации, предусмотренной в федеральном законодательстве.

По оценкам НКО-поставщиков социальных услуг, признание отсутствия бюджетных средств в качестве основания для отказа в выплате компенсации противоречит законодательству, поскольку право негосударственных поставщиков социальных услуг на получение компенсации прямо закреплено частью 8 статьи 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». В связи с этим представляется, что действующий порядок должен быть изменен.

Несовершенство законодательства отмечается не только в вопросах мер государственной поддержки НКО. В конце 2020 года-начале 2021 года были приняты и вступили в силу отдельные законы, усиливающие контроль над институтами гражданского общества: прежде всего, речь идет об ужесточении «законодательства об иноагентах».

В соответствии с законодательными новеллами в перечень субъектов, которые могут быть наделены статусом «иноагента» были включены незарегистрированные общественные объединения, расширено понятие «источник иностранного финансирования», установлена обязанность НКО-«иноагентов» и структурных подразделений иностранных НКО представлять в Минюст России заявленные для осуществления и осуществляемые программы и иные документы, являющиеся основанием для проведения мероприятий, и отчет об их исполнении, установлена юридическая ответственность, в том числе уголовная, за неисполнение отдельных ограничений и требований «законодательства об иноагентах» и др.

<sup>11</sup> Доклад Уполномоченного за 2021 год, с. 79–80.

Вслед за развитием законодательства последовало расширение правоприменительной практики: были пополнены реестры «иноагентов» среди НКО<sup>12</sup>, СМИ<sup>13</sup> и незарегистрированных общественных объединений<sup>14</sup>. В частности, в реестры «иноагентов» были включены представители гражданского общества, зарегистрированные и/или осуществляющие свою деятельность в Санкт-Петербурге.

Вместе с тем эксперты продолжают обращать внимание на дискриминационную природу «законодательства об иноагентах», его несоответствие собственным декларируемым целям и противоречие отдельным положениям как Конституции РФ, так и Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Существующие проблемы «законодательства об иноагентах» обсуждались в рамках заседания СПЧ, проходившего 09.12.2021 под председательством Президента РФ<sup>15</sup>. По итогам заседания Президент дал поручение Минюсту России совместно с Генеральной прокуратурой РФ и СПЧ в срок до 01.05.2022 проанализировать законодательство РФ о регулировании деятельности НКО, выполняющих функции «иноагентов» и практику его применения. При необходимости представить предложения о совершенствовании законодательства<sup>16</sup>.

Не дожидаясь окончания срока исполнения поручений, сразу несколько субъектов законодательной инициативы представили законопроекты, предлагающие реформу «законодательства об иноагентах». Так, в Государственную Думу РФ были внесены законопроекты депутатов фракций «Справедливая Россия – Патриоты – За Правду»<sup>17</sup> и «Новые люди»<sup>18</sup>. Среди основных положений указанных законопроектов: необходимость установления взаимосвязи между лицом, признаваемым «иноагентом», и иностранным принципалом, судебный порядок присвоения статуса «иноагента», установление минимального размера иностранного финансирования («значительный характер», более 30 % оборотных средств), досудебное предупреждение и возможность предоставления мотивированного ответа лицом, в отношении которого инициирована процедура признания «иноагентом», легальное закрепление понятия «иноагент», исключение обязанности маркировки личной информации, ограничение перечня действий, которые могут определяться как «политическая деятельность» (исключение из перечня выражения мнения, информирования и т.д.) и др. При этом фракцией «Справедливая Россия – Патриоты – За правду» законопроект был обозначен как приоритетный, что позволяет ожидать его рассмотрения на пленарном заседании в ходе весенней сессии Государственной Думы.

В Санкт-Петербурге на региональном уровне также велась законотворческая работа, направленная на реформирование «законодательства об иноагентах». Так, в ноябре 2021 года по инициативе Председателя Законодательного Собрания по результатам встречи с главными редакторами петербургских СМИ была создана рабочая группа по разработке поправок в законодательство об иностранных агентах. В группу вошли представители всех фракций Законодательного Собрания, главные редакторы ведущих городских СМИ, пред-

<sup>12</sup> <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

<sup>13</sup> <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/>

<sup>14</sup> <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nezaregistrirrovannyh-obshestvennyh-obedinenij-vypolnyayushih-funkcii-inostrannogo-agenta/>

<sup>15</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/67331>

<sup>16</sup> Подпункт «а» пункта 9 Перечня поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, утвержденного Президентом РФ 27.01.2022 № Пр-189.

<sup>17</sup> Законопроект № 19728-8 (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/19728-8>).

<sup>18</sup> Законопроект № 35591-8 (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/35591-8>).



**БФ «Гуманитарное действие» помогает наркозависимым и ВИЧ/СПИД-инфицированным людям. Фонд ведет свою деятельность с 1997 года и является одной из крупнейших НКО в России, оказывающей комплексную медико-социальную помощь людям, зависимым от наркотиков, включая профилактику ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов и туберкулеза.**



Мобильный пункт БФ «Гуманитарное действие», где люди, страдающие наркотической зависимостью, могут получить консультацию соцработника, пройти тесты на ВИЧ, гепатит и сифилис. На фото: Светлана Агапитова и волонтеры Фонда.

ставители Союза журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Санкт-Петербургского отделения Союза журналистов России<sup>19</sup>.

26.01.2022 рабочая группа направила в Государственную Думу предложения, связанные с корректировкой закона о СМИ-«иноагентах». Представленные рабочей группой предложения во многом созвучны положениям упомянутых выше законопроектов: установление взаимосвязи между получением средств из иностранных источников и политической деятельностью, судебный порядок присвоения статуса «иноагента», досудебное предупреждение и возможность досудебного опровержения СМИ данных о финансировании из иностранных источников, лимит доходов из иностранных источников в размере 50 000 рублей, который не может считаться основанием для включения в реестр «иноагентов», установление перечня видов дохода, которые не могут считаться иностранным финансированием политической деятельности, в том числе профессиональные премии журналистов или СМИ<sup>20</sup>.

Значимое событие также произошло в сфере правоприменительной практики «законодательства об иностранных агентах»: 18.02.2022, пересмотрев решение суда первой инстанции, Санкт-Петербургский городской суд отменил решение Минюста России о включении Санкт-Петербургского благотворительного фонда «Гуманитарное действие» в реестр НКО, выполняющих функции «иноагента». По информации генерального директора БФ «Гуманитарное действие» Сергея Дугина, суд признал незаконным включение БФ «Гуманитарное действие» в реестр НКО-«иноагентов» и обязал Минюст России исключить организацию из указанного реестра<sup>21</sup>. Таким образом, появился первый в России прецедент принятия судом решения об исключении НКО из реестра «иноагентов» без отказа от иностранного финансирования.

Уполномоченный с 2013 года последовательно выражает позицию о необходимости корректировки «законодательства об иноагентах», вплоть до полного исключения понятия «иноагента» из российского законодательства<sup>22</sup>. В условиях правовой неопределенности, когда «иноагентами», осуществляющими «политическую деятельность» могут быть признаны произвольные лица, в частности, СО НКО, действующее регулирование не позволяет эффективно добиваться декларируемых им же целей, наносит существенный вред гражданскому обществу и обрекает некоторых людей оставаться без помощи. Защита от реального иностранного влияния должна быть реализована иными методами, которые будут релевантны поставленным целям и задачам. В качестве перспективных средств можно рассматривать принятие Закона о лоббизме, использование механизмов, предусмотренных статьей 55 Закона о СМИ, и др.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Государственной Думе:** рассмотреть вопрос о внесении изменений в федеральное законодательство (исключить понятия «НКО, выполняющая функции иностранного агента», «незарегистрированное общественное объединение, выполняющее функции иностранного агента», «иностранное СМИ, выполняющее функции иностранного агента»; уточнить понятие «политическая деятельность», при этом исходить из того же подхода, что и в иных федеральных законах, ограничивающих право ряда субъектов (например, судей и государственных гражданских служащих) на занятие определенными видами политической деятельности, то есть сформулировать закрытый перечень запретов и ограничений, налагаемых на лиц, получающих иностранное финансирование);

**Законодательному Собранию:** рассмотреть возможность увеличения объема расходов на предоставление субсидий СО НКО на выполнение общественно-полезных программ на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- создать единый интернет-портал для размещения информации о мерах государственной поддержки НКО, осуществляющих свою деятельность на территории Санкт-Петербурга;
- дать уполномоченному органу поручение разместить актуальную информацию о региональных конкурсах, где предполагается использование средств ФПГ, на единой платформе ФПГ гранты.рф;
- рассмотреть вопрос о внесении изменений в порядок предоставления субсидий на компенсацию расходов поставщиков социальных услуг в части исключения возможности отказа в выплате компенсаций в случае уменьшения ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Сохраняют актуальность рекомендации, изложенные в Докладе Уполномоченного за 2020 год<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> <http://www.assembly.spb.ru/article/633200002/145044/>

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Однако по состоянию на 08.03.2022 решение суда не исполнено: Санкт-Петербургский благотворительный фонд «Гуманитарное действие» числится в реестре, размещенном на официальном сайте Минюста России.

<sup>22</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 81–87; за 2019 год, с. 74–77 и т.д.

<sup>23</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 87.





Лопухинский сад

## 1.5. Право на судебную защиту и квалифицированную юридическую помощь

### **Конституция РФ**

#### **Статья 46, часть 1**

*«Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».*

#### **Статья 48, часть 1**

*«Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».*

### **Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)**

#### **Статья 8**

*«Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом».*

Судебная защита – это один из видов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, механизм принудительного обеспечения гарантий прав и свобод. Каждый человек вправе обратиться за судебной защитой своего нарушенного права, участвовать в судебном разбирательстве лично или через своего представителя.

В условиях пандемии возросла потребность проведения судебных заседаний в дистанционном формате<sup>1</sup>. В 2021 году в целях обеспечения права граждан на судебную защиту в законодательство были введены новации, позволяющие осуществлять судебный процесс в режиме онлайн.

<sup>1</sup> До пандемии возможность дистанционного участия в судебном заседании существовала, но предназначалась для тех участников процесса, которые находились в другом регионе и не могли приехать на судебное заседание. Но и в этом случае участнику разбирательства нужно было лично явиться в ближайший суд, чтобы тот организовал видео-конференц-связь. Суд проверял личность гражданина и предоставляемые им документы.



В 2021 году возможность участия в судебных процессах с помощью личных компьютеров, смартфонов и планшетов закреплена в ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ на основании Федерального закона от 30.12.2021 № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>. Принятый закон предусматривает, что устанавливая личность участника заседания будут через «Госуслуги» и Единую систему идентификации и аутентификации, единую биометрическую систему (ЕБС)<sup>3</sup>.

Закон также устанавливает, что подать в суд иск, жалобу или другие документы можно через портал «Госуслуги». По общему правилу достаточно простой электронной подписи, но в ряде случаев потребуется усиленная квалифицированная, как, например, при обмене документами через систему электронного документооборота участников арбитражного процесса. Теперь судебные извещения можно получать через портал «Госуслуги», суды тем же способом смогут направлять участникам процесса свои электронные решения и другие акты, доступ к материалам дела в электронном виде можно получить через информационную систему, которую определит ВС РФ и Судебный департамент при ВС РФ.

Закон вступил в силу с 1 января 2022 года, однако новшества будут применяться при наличии в судах технической возможности.

В задачи Уполномоченного в сфере контроля за соблюдением права на судебную защиту входит анализ реализации гражданами права на доступ к правосудию, а также права на квалифицированную юридическую помощь, включая бесплатную.

В 2021 году к Уполномоченному поступило 811 обращений о нарушении права на доступ к правосудию, что почти в два раза больше, чем в 2020 году (481 обращение). Чаще всего граждане жаловались на необоснованное затягивание судами сроков рассмотрения дел, волокиту на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, несвоевременное изготовление судебных постановлений, нарушение сроков их направления участникам процесса, а также на проблемы реализации права на судебную защиту при исполнении судебных решений, на необеспечение гарантий оказания квалифицированной юридической помощи.

Как и в предыдущие годы, граждане в своих обращениях часто выражали несогласие с судебными постановлениями, просили дать им оценку и оказать содействие в их отмене. В подобных случаях гражданам разъяснялось, что, в соответствии с Конституцией РФ, суды осуществляют судебную власть самостоятельно, и вмешательство государственных органов (должностных лиц), в том числе Уполномоченного, в судопроизводство запрещено законом. Заявителям разъяснялся порядок обжалования судебного акта в вышестоящие инстанции, при необходимости в этом оказывалось содействие.

**Нарушение права на доступ к правосудию и на судебную защиту при производстве по делам об административных правонарушениях.** В 2021 году Уполномоченному стал известен случай, когда в результате неправомερных действий должностных лиц Управления

<sup>2</sup> Вступил в силу 01.01.2022.

<sup>3</sup> Проект Банка России и ПАО «Ростелеком» для дистанционной идентификации пользователей финансовых услуг.

по контролю за соблюдением законодательства об административных правонарушениях КВЗПБ были нарушены права на доступ к правосудию и на судебную защиту пенсионерки Ирины К., которая через КВЗПБ пыталась привлечь к административной ответственности за нарушение тишины и покоя в ночное время соседей – молодых людей, арендующих квартиру этажом выше<sup>4</sup>.

К проверке по обращениям Ирины К. омбудсмен привлек прокуратуру Санкт-Петербурга: было установлено, что по трем из четырех поданных пенсионеркой жалоб должностными лицами КВЗПБ были неправильно составлены протоколы, в результате чего истекли сроки давности привлечения виновных к ответственности, а по одной – незаконно и необоснованно отказано в возбуждении дела об административном правонарушении. Пострадавшей неправомерно – под предлогом соблюдения требований о сохранении тайны персональных данных, отказали в ознакомлении с процессуальными документами в полном объеме, а также в их копировании.

Выявленные нарушения были включены в представление прокуратуры города председателю КВЗПБ.

Поскольку сокрытие должностными лицами КВЗПБ персональных данных виновных и свидетелей при ознакомлении заявительницы как потерпевшей с материалами административных производств противоречит законодательству об административных правонарушениях и сложившейся судебной практике, с целью восстановления нарушенного права заявительницы, Уполномоченный обратился в суд с административным иском в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа<sup>5</sup>. 07.12.2021 на судебном заседании в Смольнинском районном суде омбудсмену было отказано в удовлетворении исковых требований, однако по состоянию на 09.02.2022 мотивированное решение так и не изготовлено, что в свою очередь препятствует своевременному его обжалованию в вышестоящую судебную инстанцию и в очередной раз приводит к нарушению права на судебную защиту Ирины К., в интересах которой был предъявлен административный иск.

<sup>4</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/zashchita-prav-grazhdan-narushennykh-deystviyami-gosudarstvennogo-organa-peterburgskiy-ombudsmen-obr/?sphrase\\_id=2257](https://ombudsmanspb.ru/news/zashchita-prav-grazhdan-narushennykh-deystviyami-gosudarstvennogo-organa-peterburgskiy-ombudsmen-obr/?sphrase_id=2257)

<sup>5</sup> Это право было предоставлено уполномоченным по правам человека в субъектах РФ в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ и частью 4 статьи 218 КАС РФ.

#### Из обращения к Уполномоченному Ирины К.

«Сотрудники управления не реагируют на заявления о нарушении тишины в ночное время, ссылаясь на большую занятость, не умеют составлять протоколы!!! Зачем вообще нужно это управление, если оно не помогает людям?.. Ввиду того, что виновное лицо не понесло никакого наказания, нарушения тишины в ночное время с его стороны продолжаются».

**В соответствии со статьей 177 КАС РФ решение суда принимается немедленно после разбирательства административного дела. По сложным административным делам может быть объявлена резолютивная часть решения суда. Составление мотивированного решения суда может быть отложено на срок не более чем десять дней со дня окончания судебного разбирательства по административному делу.**



Из ответа Алексею К.  
начальника 10 отдела полиции  
Невского района

«В ходе дополнительной проверки  
был проверен генеральный  
директор О., информации,  
представляющей оперативный  
интерес, получено не было».

На несвоевременное изготовление судами мотивированных решений граждане неоднократно жаловались Уполномоченному. Такие случаи распространены при рассмотрении дел как судами общей юрисдикции, так и Арбитражным судом города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

О нарушении конституционного права граждан на доступ к правосудию, права на судебную защиту, нарушении принципа неотвратимости административной ответственности<sup>6</sup> свидетельствуют факты из обращения Алексея К., который обратился к Уполномоченному с жалобой на

бездействие сотрудников 10 отдела полиции УМВД России по Невскому району и волокиту по его заявлению о незаконном использовании неизвестными лицами его персональных данных (паспортных данных) и, как следствие, создании без его ведома электронной подписи, сертификата ключа проверки электронной подписи, квалифицированного сертификата.

В рамках инициированной Уполномоченным проверки был получен ответ врио начальника отдела полиции об отсутствии в действиях сотрудников отдела полиции нарушений требований законодательства, а также о вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Проанализировав доводы жалобы и представленные материалы, Уполномоченный счел, что в действиях лиц, воспользовавшихся персональными данными заявителя, могли содержаться признаки правонарушения, предусмотренного статьей 13.11 КоАП РФ<sup>7</sup>. Однако вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении сотрудниками полиции даже не рассматривался.

В данном случае был выявлен факт ненадлежащего рассмотрения заявления Алексея К. сотрудниками отдела полиции, свидетельствующий о нарушении права заявителя на доступ к правосудию, поскольку сроки давности привлечения к административной ответственности виновных лиц истекли.

На данное нарушение омбудсмен указал руководству ГУ МВД России. В результате информация о необходимости всестороннего подхода к рассмотрению заявлений граждан по фактам нарушения законодательства Российской Федерации в области персональных данных, в частности, оперативного и своевременного выявления в действиях лиц возможных признаков состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 13.11 КоАП РФ, была доведена до сведения всех территориальных органов ГУ МВД России, о чем Уполномоченный был проинформирован начальником Управления организации

<sup>6</sup> Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (статья 3.1 КоАП РФ).

<sup>7</sup> Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

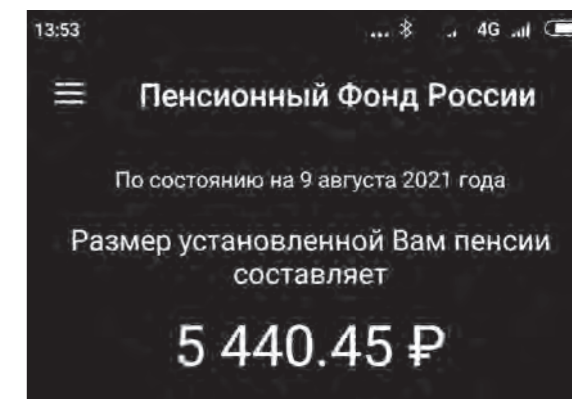
охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти ГУ МВД России.

**Нарушения прав граждан, связанные с ненадлежащим исполнением судебных решений.** В 2021 году, как и в предыдущие годы, к омбудсмену поступали жалобы граждан пенсионного возраста на нарушение принципа неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи<sup>8</sup>. Это свидетельствует о том, что среди судебных приставов продолжалась практика удержания денежных средств из единственного источника дохода должника без учета прожиточного минимума. Нарушенные права заявителей удавалось восстановить лишь после вмешательства Уполномоченного.

Так, пенсионер Николай Т. сообщил, что после производимых судебным приставом-исполнителем Межрайонного отдела судебных приставов по исполнению особых исполнительных производств удержаний из его пенсии на счет не оставалось установленного минимума денежных средств. После обращения Уполномоченного к главному судебному приставу Санкт-Петербурга размер ежемесячного удержания с Николая Т. денежных средств был снижен до 35 %.

Обратившийся к Уполномоченному инвалид Виктор И. сообщил, что находится в трудной жизненной ситуации, так как половина его пенсии по инвалидности (единственный источник дохода) удерживается судебными приставами Купчинского отдела судебных приставов в счет погашения задолженности.

После инициированной Уполномоченным проверки удержания с инвалида были снижены до 10 %, а в последствии исполнительное производство было прекращено.



Скриншот сообщения ПФР.  
Из обращения Виктора И. к Уполномоченному.

В 2021 году Федеральным законом от 29.06.2021 № 234-ФЗ «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве»<sup>9</sup> были внесены изменения в действующее законодательство, наделяющие гражданина (должника в исполнительном производстве) правом обратиться к судебному приставу с заявлением о сохранении ежемесячного дохода в размере прожиточного минимума. С февраля 2022 года эта мера позволит обеспечить сохранность ежемесячного доходов должников и изменить существующую практику взысканий.

<sup>8</sup> Статья 4 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

<sup>9</sup> Вступил в силу 01.02.2022.



### Из обращения родителей Сергея А. к Уполномоченному

«В последние три года мы столкнулись с вопиющим нарушением прав нашего сына, инвалида детства по психиатрии Сергея А. Существует два Сергея А. один в Санкт-Петербурге, другой – в Башкирии. У башкирского Сергея А. огромное количество штрафов за нарушение ПДД и судебных задолженностей. Но эти штрафы приходят в личный кабинет нашего Сергея.

С его счета взыскали более 108 тысяч рублей, и в данный момент у него на счету минус 27 тысяч рублей. <...> Мы неоднократно писали судебным приставам в Башкирию с просьбой разделить людей и вернуть награбленные средства, но получали отписки в виде графика приема и предложений нашему сыну приехать туда из Санкт-Петербурга (за 2100 км), чтобы предоставить все документы, что он – это не башкирский Сергей А. Для человека с его диагнозом – это просто издевка...».

В 2021 году в Санкт-Петербурге сохраняла актуальность проблема «двойников», на которую Уполномоченный неоднократно указывал в ежегодных докладах<sup>10</sup>. В результате технических ошибок в исполнительном производстве на законопослушных граждан, имеющих одинаковые персональные данные с должниками, налагаются ограничения, которые возможно снять лишь при личном обращении «двойника» к судебным приставам-исполнителям с предъявлением документов. В адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения жителей Санкт-Петербурга, пострадавших от неправомерных ограничений из-за идентичности персональных данных (фамилия, имя, отчество, дата рождения, и даже вплоть до места рождения) с должниками, в том числе из других регионов России<sup>11</sup>.

В результате вмешательства Уполномоченного в целый ряд исполнительных производств, возбужденных по ошибке в отношении «двойников» должников, судебными приставами Санкт-Петербурга и других субъектов РФ вносилась корректировка установочных данных в ПК «АИС ФССП России».

Еще в 2018 году для обеспечения однозначной и правильной идентификации должника в законодательство были внесены<sup>12</sup> положения о внесении в исполнительные документы дополнительных сведений о гражданине. Однако нарушения могут продолжаться, поскольку в связи с пандемией введение данных мер было приостановлено<sup>13</sup>, а принятые нововведения<sup>14</sup>, наделяющие судебные органы правом запрашивать идентификатор ответчика, еще на стадии судебного рассмотрения, вступят в силу только с 20.06.2022.

Дать оценку указанным мерам можно будет лишь после их реализации.

**Качество оказания юридической помощи.** Проблема некачественного оказания юридической помощи неоднократно отмечалась в ежегодных докладах Уполномоченного. Предупреждения граждан о недобросовестных фирмах, оказывающих юридические услуги, регулярно размещаются на официальном сайте омбудсмена<sup>15</sup>. Между тем пострадавших от агрессивной рекламы, обмана и собственной доверчивости людей не становится меньше.

В 2021 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать жалобы на недобросовестную работу юристов.

Так, обратившаяся к Уполномоченному петербурженка Татьяна В. сообщила, что за содействие в решении спора с поставщиком товара, доставка которого из Владивостока вместо обещанных 3 600 рублей обошлась в 10 500 рублей, заплатила за услуги юридической фирмы 160 000 рублей. Причем кредит на эту сумму сотрудниками фирмы был оформлен на месте. Оплатив услуги «юриста», заявительница на следующий день осознала абсурдность ситуации и вновь решила проконсультироваться. Юридическая фирма, в которую она обратилась, запросила за свои услуги еще большую сумму, после чего Татьяна В. и обратилась к Уполномоченному.

В августе 2021 года пенсионерка Галина А. пожаловалась Уполномоченному сразу на несколько юридических фирм – «Единый центр защиты прав», «Империю» и «Авангард», которые убедили ее оплатить их услуги, однако ни один вопрос заявительницы «юристы» не решили. На сотрудников «Единого центра защиты прав» полиция возбудила уголовное дело по факту мошенничества. Все деньги, уплаченные в кассу данной организации, пенсионерке вернули. Юридические компании «Империю» и «Авангард» деньги за неоказанные услуги не вернули до настоящего времени.

Поскольку единственным выходом из подобных ситуаций является обращение в суд, сотрудниками аппарата Уполномоченного заявительницам были разъяснены вопросы реализации права на судебную защиту, включая способ и форму подачи искового заявления, правила подсудности споров.

В ежегодном докладе за 2020 год<sup>16</sup> Уполномоченный указывал на незаконность использования юридическими фирмами в рекламе и на своих сайтах государственной символики и недостоверной информации о своей деятельности, осуществляемой якобы в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и при поддержке государственных органов. Уполномоченный обращался в Управление Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу (ФАС) с заявлением о возбуждении дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе в отношении правового центра, разме-

### Из обращения Галины А. к Уполномоченному

«Я раньше обижалась, когда город называли "бандитский Петербург", а теперь я знаю, что это справедливое название... Мне 74 года, я до сих пор работаю и плачу налоги. Меня обманули и обокрали мошеннические юридические фирмы. И под конец жизни я потеряла почти все деньги, которые долго копила, которые были моей "подушкой безопасности". Мне их уже не заработать».

<sup>10</sup> Доклады Уполномоченного за 2016 год, с. 112–113; за 2018 год, с. 94; за 2019 год, с. 88–90; за 2020 год, с. 102–103.

<sup>11</sup> Краснодарский край; Республика Башкортостан, Пермский край.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>13</sup> Статья 20.3 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

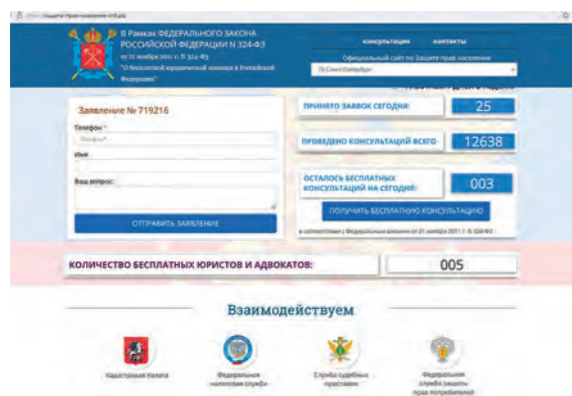
<sup>14</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>15</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/ostorozhno\\_juristy\\_moshenniki/?sphrase\\_id=2258](https://ombudsmanspb.ru/news/ostorozhno_juristy_moshenniki/?sphrase_id=2258), [https://ombudsmanspb.ru/news/chastnaya-yuridicheskaya-kontora-s-gosudarstvennym-gerbom-na-fasade-/?sphrase\\_id=2261](https://ombudsmanspb.ru/news/chastnaya-yuridicheskaya-kontora-s-gosudarstvennym-gerbom-na-fasade-/?sphrase_id=2261)

<sup>16</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 107.



стившего на своем сайте заведомо ложные сведения об участии в государственной системе бесплатной юридической помощи. Однако антимонопольный орган сообщил об отсутствии оснований для возбуждения дела, обосновав это тем, что информация, размещаемая на сайте, рекламой не является.



Незаконное использование государственной символики на сайте «Защита прав населения Санкт-Петербурга». Скриншот от 28.02.2022.

Исходя из того, что данный отказ может способствовать увеличению количества пострадавших от «юристов-мошенников», в 2021 году Уполномоченный обратился с административным иском в суд в защиту прав неопределенного круга лиц (потенциальных потребителей юридических услуг), в котором просит суд признать незаконным отказ ФАС в возбуждении дела в отношении правового центра, незаконно использующего в своей рекламе государственную символику. Административное дело находится на рассмотрении в Василеостровском районном суде.

В целях защиты прав жителей Санкт-Петербурга на получение квалифицированной юридической помощи Уполномоченный также направил в ФАС заявление о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства

в отношении ряда юридических организаций, разместивших на своих сайтах<sup>17</sup> сведения об осуществлении деятельности в рамках Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ).

В 2021 году Уполномоченному стал известен еще один способ привлечения клиентов юридическими фирмами – размещение на сайте недостоверной информации о наличии у сотрудников статуса адвоката.

Так, Людмила С. сообщила, что, имея намерение заключить соглашение с адвокатом о защите интересов по возбужденному в отношении нее уголовному делу, обратилась в ООО «Лучшие юристы»<sup>18</sup>. Сотрудники фирмы ввели Людмилу С. в заблуждение, убедив, что имеют специальный статус адвоката. Заявительница внесла в кассу организации предоплату в размере 50 000 рублей, но услуг защитника так и не получила.

Направленное Уполномоченным в ФАС заявление о привлечении организации к ответственности было удовлетворено. В отношении ООО «Лучшие юристы» ФАС возбудила дело по признакам нарушения статьи 14.2 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции». К участию в деле были привлечены Уполномоченный, Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, регистратор сайта ООО «Лучшие юристы» – ООО «РЕГ.РУ».

Агрессивная реклама деятельности юридических фирм на улицах города вводит в заблуждение не реже, чем аналогичная реклама, размещенная в сети Интернет.

В 2021 году в ходе выездной проверки, проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного, на фасаде одного из зданий была обнаружена вывеска, рекламирующая услуги ООО «Межрегиональный правовой центр Северо-Западное отделение», с изображением символа, внешне схожего с Государственным гербом Российской Федерации.

Омбудсмен усмотрел в действиях данного «правового центра» нарушение Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» и обратился в правоохранительные органы. В УМВД России по Центральному району правовую позицию Уполномоченного поддержали и возбудили дело об административном правонарушении по статье 17.10 КоАП РФ.

Расширение практики привлечения коммерческих и юридических организаций, незаконно использующих российскую государственную символику, к административной ответственности опосредованно может способствовать уменьшению жертв «юристов-мошенников».

Недобросовестности и злоупотреблениям со стороны юридических фирм во многом способствует отсутствие государственного контроля и саморегулирования отрасли юридических услуг. В действующем российском законодательстве не сформулировано понятие и критерии квалифицированной юридической помощи, что затрудняет оценку качества данной услуги. В ситуациях, когда недобросовестность юридических фирм очевидна, они могут являться предметом судебного разбирательства по иску потребителя. Однако эффективные правовые инструменты по предотвращению подобных злоупотреблений до сих пор отсутствуют.

**Оказание бесплатной юридической помощи.** Бесплатная юридическая помощь – важный инструмент в сфере правового просвещения, а также в реализации права граждан – особенно социально незащищенных и уязвимых категорий, на доступ к правосудию.

**Статьей 17.10 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации. ВС РФ, учитывая специальный режим использования государственных символов Российской Федерации, обусловленный их функциональным назначением, исходит из того, что объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 17.10 КоАП РФ, может выражаться в официальном использовании изображения, схожего по внешнему виду до степени смешения с Государственным гербом.**

Обзор судебной практики ВС РФ за третий квартал 2012 года, утвержденный Президиумом ВС РФ 26.12.2012 года, вопрос 7.



Частная юридическая контора с «государственным гербом» на фасаде.

<sup>17</sup> <https://spb.urr-center.ru>, <https://юр-надзор.рф/>, <https://органы-надзора.рф/>, <https://защита-прав-населения-спб.рф/>, <https://правовая-помощь-спб.рф/>, <https://petrpravo.ru/>, <http://vash-ur.com/>

<sup>18</sup> [www.uslugi-advokata-spb.ru](http://www.uslugi-advokata-spb.ru)



## Адвокаты заявили о риске 30 млн россиян лишиться состязательности в суде

В мае Минюст предложил создать во всех регионах страны госюрбюро, которые будут оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам, с чем согласился Путин. Теперь адвокатское сообщество попросило президента пересмотреть это решение



«Повсеместное создание государственных юридических бюро для целей оказания бесплатной юридической помощи является более затратным и сложным по сравнению с уже существующей и зарекомендовавшей себя с положительной стороны системой адвокатуры, в связи с чем имеются основания полагать, что рассматриваемое предложение Минюста является нецелесообразным как с экономической, так и с организационной точки зрения».

*Из обращения президента Федерального союза адвокатов России Алексея Галоганова и президента Гильдии российских адвокатов Гасана Мирзоева к Владимиру Путину. РБК. 21.07.2021*

дию. Однако используется он неэффективно – по данным Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, из тех, кто имеет право на бесплатную юридическую помощь, пользуются этой возможностью лишь 2 %<sup>19</sup>. Это происходит из-за недостатка государственных ресурсов, предоставляющих правовую информацию, а также недостаточной информированности граждан о бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы.

Для повышения эффективности данного вида государственной поддержки Минюстом России запланировано создание федеральной государственной информационной системы «Правовая помощь». Ее основным компонентом должен стать Единый портал правового просвещения (Портал) и бесплатной юридической помощи, который будет работать во взаимодействии с порталом «Госуслуги» и другими информационными системами. Портал позволит оказывать самый востребованный вид бесплатной юридической помощи – первичное правовое консультирование граждан в устной и письменной формах.

Минюст России также планирует создать во всех регионах России государственные юридические бюро, однако такое решение должно быть принято, в том числе с учетом мнения адвокатского сообщества<sup>20</sup>.

В своих ежегодных докладах Уполномоченный обращал внимание на необходимость совершенствования законодательства о бесплатной юридической помощи, в частности, расширения перечня категорий граждан, имеющих на нее право, и вопросов, по которым она может быть оказана, а также указывал на востребованность предоставления бесплатной юридической помощи через МФЦ<sup>21</sup>.

В 2021 году был утвержден<sup>22</sup> новый административный регламент администрации района Санкт-Петербурга, регулирующий предоставление бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге. Теперь получить направление администрации района на предоставление

бесплатной юридической помощи малообеспеченные граждане и отдельные категории<sup>23</sup> могут не только непосредственно в администрации района, но и в структурном подразделении МФЦ, а также в электронной форме посредством портала «Госуслуги» или электронной почты.

Принятые меры могут стать для перечисленной категории жителей города дополнительной реальной возможностью воспользоваться услугами государственной системы бесплатной юридической помощи, в том числе в период сложной эпидемиологической обстановки.

Вопрос оказания бесплатной юридической помощи посредством портала «Госуслуги» остальным категориям граждан<sup>24</sup>, которые обращаются за получением бесплатной юридической помощи непосредственно в адвокатские образования, остается актуальным и требует дополнительной проработки.

В докладах Уполномоченного за последние несколько лет<sup>25</sup> неоднократно упоминалось о необходимости повышения информированности жителей о бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы, в том числе путем своевременной актуализации на сайтах государственных органов информации о способах и порядке ее получения.

Выборочный мониторинг сайтов государственных органов показал, что по-прежнему сохраняется формальный подход к размещению информации о бесплатной юридической помощи.

Так, на сайте ГУ Минюста России информация в разделе «Бесплатная юридическая помощь в Санкт-Петербурге» не актуализировалась несколько лет, несмотря на неоднократные рекомендации Уполномоченного.

В частности, информация о категориях граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи<sup>26</sup>, не обновлялась с 2012 года. Подраздел «Порядок оказания помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в городе Санкт-Петербурге»<sup>27</sup> не менялся с 2013 года. В разделе «Нормативное регулирование в сфере бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге»<sup>28</sup> содержатся ссылки на редакции законов, которые претерпели существенные изменения.

В 2021 году с целью повышения уровня осведомленности петербуржцев о возможности получения достоверной информации о системе бесплатной правовой помощи аппаратом Уполномоченного был подготовлен справочник «Право граждан на бесплатную юридическую помощь»<sup>29</sup>, в котором содержится актуальная информация о видах помощи, подготовке необходимых для ее получения документов, категориях граждан, имеющих право воспользоваться данной услугой. В справочнике также опубликованы актуальные адреса офисов адвокатов, юридических клиник вузов и негосударственных центров-официальных участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге.

Данный справочник был распространен для жителей в структурных подразделениях Бюро МСЭ, Отделении ПФР, а также в центрах обслуживания РО ФСС.

<sup>23</sup> <https://gu.spb.ru/188135/eservice/#recipientsServices>

<sup>24</sup> <https://gu.spb.ru/upload/docs/Категории%20граждан,%20обращающихся%20прямо%20в%20адвокатские%20конторы.pdf>

<sup>25</sup> Доклады Уполномоченного за 2018 год, с. 104; за 2019 год, с. 95–96; за 2020 год, с. 112–113.

<sup>26</sup> <http://to78.minjust.gov.ru/node/2778?theme=minjustc>

<sup>27</sup> <http://to78.minjust.gov.ru/node/2908>

<sup>28</sup> <http://to78.minjust.gov.ru/ru/node/418158>

<sup>29</sup> <https://ombudsmanspb.ru>

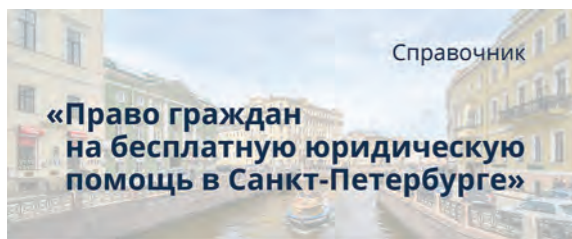
<sup>19</sup> <https://fparf.ru/news/fpa/neobkhodimo-shiroko-informirovat-grazhdan-ob-ikh-pravakh-na-byup/>

<sup>20</sup> <https://www.rbc.ru/society/21/07/2021/60f81c979a794773a37dee83>; [https://zakon.ru/blog/2021/07/01/mozhet\\_byt\\_hvatit\\_reform\\_nado\\_realizovyvat\\_imeyuschiesya\\_zakony](https://zakon.ru/blog/2021/07/01/mozhet_byt_hvatit_reform_nado_realizovyvat_imeyuschiesya_zakony)

<sup>21</sup> Доклады Уполномоченного за 2018 год, с. 105; за 2019 год, с. 97.

<sup>22</sup> Административный регламент администрации района Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по выполнению отдельных функций по предоставлению бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге, утвержденный распоряжением Комитета по социальной политике от 26.10.2021 № 3035-р.





Обложка электронной версии справочника Уполномоченного «Право граждан на бесплатную юридическую помощь».

Повышение эффективности бесплатной юридической помощи может достигаться не только за счет совершенствования законодательства, принятия новых мер для реализации права на бесплатную юридическую помощь, но также и путем более доступных методов, таких как, разработка социальной рекламы.

Четко регламентируя перечень лиц, имеющих право на получение квалифицированной юридической помощи бесплатно в государственной

системе ее оказания, закон определил и жизненно важные вопросы, по которым должна оказываться такая помощь. Однако за пределами закона остаются граждане, не относящиеся к определенным категориям (например, бездомные, жертвы семейного насилия и др.), но чья жизненная ситуация требует квалифицированной помощи юриста, а возможность оплатить такие услуги отсутствует.

В таких случаях бесплатная юридическая помощь может оказываться участниками не только государственной, но и негосударственной системы юридической помощи<sup>30</sup> – юридическими клиниками (студенческими консультативными бюро, студенческими юридическими бюро и др.) и негосударственными центрами бесплатной юридической помощи<sup>31</sup>.

По информации, размещенной на сайте Минюста России<sup>32</sup>, на территории Санкт-Петербурга зарегистрировано шесть негосударственных центров бесплатной юридической помощи. По данным Комитета по социальной политике, в 2021 году, как и в предыдущем<sup>33</sup>, в негосударственные центры не поступило ни одного обращения.

В 2021 году сотрудниками аппарата Уполномоченного был проведен мониторинг деятельности негосударственных центров бесплатной юридической помощи. По результатам было установлено, что два<sup>34</sup> из шести негосударственных центров не располагают по адресу своей регистрации, электронных сайтов не имеют, из них АНО «Негосударственный центр бесплатной юридической помощи «Ваше право», по данным налоговой службы, прекратило свою деятельность еще в 2018 году.

Остальные четыре негосударственных центра имеют сайты, однако на двух из них «Михайловский правовой центр»<sup>35</sup> и «Негосударственный центр бесплатной юридической помощи жителям Санкт-Петербурга» при Санкт-Петербургской Коллегии адвокатов «Ивановы и Партнеры»<sup>36</sup> информации недостаточно для того, чтобы у граждан сложилось представление об услугах в получении бесплатной юридической помощи. Кроме того, в разделе «Консультации» «Михайловский правовой центр» сообщает, что бесплатными являются только первичные устные консультации, и указывает расценки последующих.

Проведенный мониторинг показал, что негосударственные центры бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге существуют лишь формально, и это является еще одним

препятствием в реализации права на квалифицированную юридическую помощь.

Сложившаяся ситуация может свидетельствовать об отсутствии мер поддержки, которые должны осуществляться исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### ГУ Минюста России:

- обеспечить актуализацию информации в разделе «Бесплатная юридическая помощь в Санкт-Петербурге», размещенной на официальном сайте;
- в целях эффективной реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и исполнения подпункта 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона от 21.11.2011 №324-ФЗ разработать социальную рекламу.

### Комитету по социальной политике:

- организовать проверку деятельности негосударственных центров бесплатной юридической помощи, направить в ГУ Минюста России сведения о негосударственных центрах бесплатной юридической помощи, прекративших или фактически не осуществляющих свою деятельность, для внесения изменений в список негосударственных центров бесплатной юридической помощи;
- уделить особое внимание оказанию финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, являющимся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи, при осуществлении ими деятельности по оказанию юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовому просвещению населения.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- рассмотреть возможность создания на базе МФЦ «горячих линий» для оперативного информирования населения о возможности получения бесплатной юридической помощи;
- упростить порядок получения бесплатной юридической помощи при обращении к адвокатам, организовав ее получение в МФЦ.

### Законодательному Собранию:

- рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу РФ с законодательными инициативами о внесении дополнений в Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ об официальной символике бесплатной юридической помощи, обязательном использовании ее участниками государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи при осуществлении деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи.

**В Санкт-Петербурге оказывается поддержка социально ориентированным НКО при условии осуществления ими в соответствии с их учредительными документами деятельности по оказанию юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и НКО и правовому просвещению населения, деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина**

Пункт 6 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге»

<sup>30</sup> Статья 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ.

<sup>31</sup> Статья 22 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ.

<sup>32</sup> <https://minjust.gov.ru/ru/pages/pravovaya-informaciya/spisok-centrov-besplatnoj-yuridicheskoy-pomoshi/>

<sup>33</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 113.

<sup>34</sup> АНО «Негосударственный центр бесплатной юридической помощи «Ваше право», АНО «Негосударственный центр бесплатной юридической помощи «Троицкий».

<sup>35</sup> <http://www.mpc-law.ru/>

<sup>36</sup> <http://www.ivanovylaw.com/>





Парк Интернационалистов

## 1.6. Право на свободу передвижения

### *Конституция РФ*

#### *Статья 27*

*Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.*

#### *Статья 62*

*Иностранцы 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.*

Защита прав петербуржцев, а также иностранных граждан, временно проживающих на территории Санкт-Петербурга, является одним из основных направлений деятельности Уполномоченного.

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции в 2021 году продолжали действовать меры, ограничивающие свободу передвижения граждан, введенные в начале 2020 года в большинстве стран мира, в том числе и в Российской Федерации<sup>1</sup>.

В адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения от иностранных граждан – о содействии во въезде в Российскую Федерацию в гуманитарных или иных целях, а также от иностранных граждан, временно пребывающих на территории Санкт-Петербурга, – о содействии в защите основных прав и свобод.

Актуальной также оставалась проблема с возмещением причиненного материального ущерба гражданам, которые были вынуждены оставить место жительства во время вооруженного конфликта в Чеченской Республике (более 20 лет назад) и переехать в Санкт-Петербург.

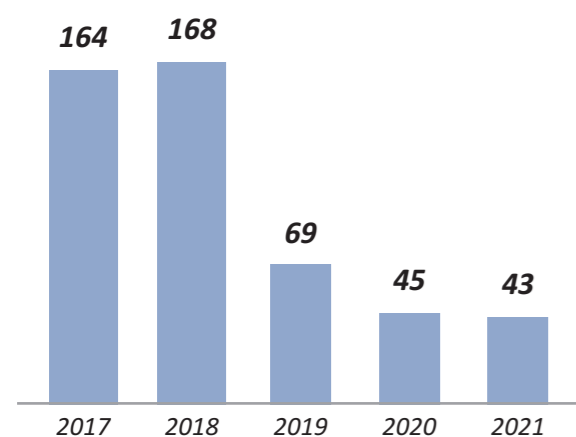
**Права иностранных граждан, временно пребывающих на территории Санкт-Петербурга.** Санкт-Петербург является одним из самых привлекательных городов России для иностранных туристов и трудовых мигрантов.

По сравнению с 2020 годом, в 2021 году поток иностранных граждан вновь увеличился: через пункты пропуска, находящиеся на территории Санкт-Петербурга въехало 452 177 иностранных граждан (на 89,6 % больше, чем в 2020 году). На миграционный учет в Санкт-Петербурге поставлено 1 млн 231 тыс. 714 иностранных граждан, что на 52 % больше чем в 2020 году.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.03.2020 № 763-р «О временном ограничении движения через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы».



**График динамики обращений к Уполномоченному от иностранных граждан**



На фоне действующих ограничений, связанных с пандемией, с июня 2021 года были узаконены временные меры<sup>2</sup>, позволяющие легализовать мигрантам свое нахождение на территории Российской Федерации.

Однако не все мигранты пользуются предоставленными послаблениями. Сотрудниками подразделений по вопросам миграции систематически выявляются нарушения миграционного законодательства. В 2021 году их стало значительно больше.

Так, по данным Управления по вопросам миграции ГУ МВД России (далее – УВМ), за 11 месяцев 2021 года на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области проведено 3 280 (-20,1 %) мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства, в результате которых было выявлено 26 311

(+73,3 %) нарушений по линии иммиграционного контроля, среди которых:

- по статье 18.8 КоАП РФ (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации) – 11 396 (+70,1 %);
- по статье 18.9 КоАП РФ (нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства) – 8 845 (+169 %);
- по статье 18.10 КоАП РФ (незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации) – 2 052 (+118,7 %);
- по статье 18.15 КоАП РФ (незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства) – 3 582 (+17,9 %)<sup>3</sup>.

В 2021 году сохранилась тенденция снижения числа обращений к Уполномоченному от иностранных граждан, временно пребывающих в Санкт-Петербурге, обусловленная пандемией и ограничительными мерами. При этом тематика обращений не изменилась: это вопросы, связанные с урегулированием правового статуса мигрантов, и просьбы о содействии в трудной жизненной ситуации.

Так, к Уполномоченному обратился проживающий на территории Санкт-Петербурга гражданин Руанды Жан Б., попавший в трудную жизненную ситуацию, с просьбой о содействии в урегулировании его правового положения. Летом 2021 руанцу, решившему воспользоваться правом на урегулирование своего правового положения по Указу Президента РФ, не удалось самостоятельно легализовать свое положение в установленный законодательством срок.

При содействии Уполномоченного заявителю был организован личный прием в подразделение по вопросам миграции, однако в обозначенные сроки заявление об урегулировании

правового положения у него вновь принято не было. В результате в отношении иностранного гражданина было вынесено судебное решение об административном выдворении за пределы России, после чего Жан оказался в ЦВСИГ. 08.02.2022 адвокат Жана добилась изменения решения суда в части замены формы административного выдворения заявителя – с принудительного, на самостоятельное<sup>4</sup>.

В другом случае содействие омбудсмена помогло облегчить трудную жизненную ситуацию гражданина Республики Камерун Марселя Л.Г.

Еще весной 2021 года, когда Марсель учился в Санкт-Петербургском институте искусств и реставрации, врачи диагностировали у него хроническое заболевание, молодой человек перенес тяжелую операцию и из-за серьезных поражений позвоночника стал лежачим больным. Из вуза Марселя отчислили, и, лишившись учебной визы, он утратил законные основания для дальнейшего пребывания в России. Омбудсмен обратился в УВМ с предложением оперативно легализовать Марселя. Эта инициатива была поддержана и 17 декабря камерунцу предоставили временное убежище. Теперь он сможет получить полис ОМС и бесплатно лечиться в Санкт-Петербурге.

**Положение иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ.** Проблемы, выявленные в предыдущие годы в ходе проверок ЦВСИГ<sup>5</sup>, остаются актуальными и на сегодняшний день, рекомендации Уполномоченного по их решению не учтены. В частности, так и не решена проблема проведения профилактических медицинских осмотров и оказания медицинской помощи лицам, содержащимся в ЦВСИГ. Ранее<sup>6</sup> омбудсмен предлагал привлечь для решения этой задачи МСЧ МВД России.

11 июля 2021 года в СМИ была опубликована информация о неудовлетворительных условиях содержания иностранных граждан в ЦВСИГ<sup>7</sup>.



Адвокат Ольга Цейтлина с Жаном и его беременной женой (после освобождения гражданина Руанды из ЦВСИГ). 08.02.2022.

Фото со страницы Ольги Цейтлиной в социальной сети «Facebook».



Люк Марсель Гертер. Фото 78.ru.

**За 2021 год в ЦВСИГ поступило 1 972 иностранных гражданина, в том числе по решению суда об административном выдворении – 1 691, по причине исполнения решению суда о депортации – 281 человек.**

<sup>2</sup> Введены Указом Президента РФ № 364 от 15.06.2021 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

<sup>3</sup> Доклад по результатам правоприменительной практики, статистике типовых и массовых нарушений, а также руководства по соблюдению обязательных требований в сфере миграции за 11 месяцев 2021 года.

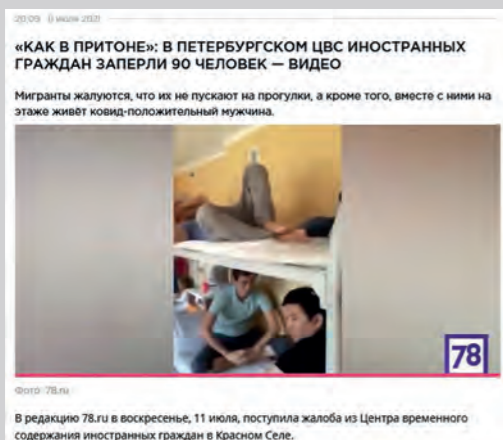
<sup>4</sup> <https://www.facebook.com/100004989366715/posts/2067665633409729/?d=n>

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 12–13, 24–27; за 2014 год, с. 12–15; за 2015 год, с. 17–19; за 2016 год, с. 17–19; за 2017 год, с. 16; за 2018 год, с. 171–177; за 2019 год, с. 188–189; за 2020 года, с. 245–249.

<sup>6</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 177.

<sup>7</sup> «Как в притоне»: в петербургском ЦВС иностранных граждан заперли 90 человек-видео», [https://78.ru/news/2021-07-11/kak\\_v\\_pritone\\_v\\_peterburgskom\\_cvs\\_inostrannih\\_grazhdan\\_zaperli\\_90\\_chelovek\\_\\_video](https://78.ru/news/2021-07-11/kak_v_pritone_v_peterburgskom_cvs_inostrannih_grazhdan_zaperli_90_chelovek__video)





«По словам обитателей, около 90 человек живут на одном этаже взаперти, где нет условий для нормального существования: да, там относительно чисто, всё уложено кафелем, но кровати стоят вплотную друг к другу, в душевых нет леек, нет нормальной столовой и кухни соответственно. Мужчины едят по двое на кроватях первого яруса, и это в условиях пандемии ещё не самое страшное. По словам одного из обратившихся, молодого человека по имени Денис, обитателей выпускают гулять по пятеро-семеро на десять минут в день по очереди один раз в две недели. А недавно у одного из мужчин выявили коронавирус, но, как и во всех подобных случаях, его не стали депортировать, а вернули в ЦВС. В больницу его везти не стали...».

78.ru, 11.07.2021

Как следовало из публикации и приложенной к ней видеозаписи, бытовые условия для содержащихся в ЦВСИГ иностранных граждан не соответствуют требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности. В частности, в нарушение действующего законодательства<sup>8</sup> нормы санитарной площади не соблюдаются, места для приема пищи не оборудованы (прием пищи осуществляется на спальных местах), не работает вентиляционное и душевое оборудование.

После длительной проверки ГУ МВД России в своем ответе Уполномоченному вынуждено было признать, что условия содержания граждан в ЦВСИГ в основном соответствуют требованиям, предъявляемым к ним Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306. Однако о конкретных нарушениях, касающихся условий содержания граждан в ЦВСИГ, их причинах и мерах, принятых к их устранению, не сообщалось.

Также в 2021 году Уполномоченный реагировал на сообщения о нарушении прав иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ в связи с длительным неполучением этих решений, переведенных с русского на национальный язык.

Уполномоченным у председателей района судов Санкт-Петербурга была запрошена информация о сложившейся практике привлечения переводчиков к участию в административном судопроизводстве.

Из поступивших ответов стало известно, что в большинстве районных судов срок для осуществления письменного перевода постановления и его предоставления в суд не превышает трех суток со дня вынесения<sup>9</sup>, однако в некоторых районных судах срок осуществления перевода значительно превышен<sup>10</sup>.

Судьи сообщили также, что сведения о лицах, владеющих навыками перевода, и при этом имеющих желание оказывать услуги перевода в судебном процессе, они получают, как правило, из открытых источников информации.

<sup>8</sup> 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 РФ в форме принудительного выдворения за пределы РФ, депортации или реадмиссии, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306.

<sup>9</sup> С учетом положений части 2 статьи 24.2 и части 2 статьи 29.11 КоАП РФ в их взаимосвязи (письмо Октябрьского районного суда от 03.08.2021).

<sup>10</sup> Например, согласно письму Куйбышевского районного суда, переводы судебных актов по делам об административных правонарушениях в отношении иностранных граждан осуществляются переводчиками в пределах двух-трех недель.

Сокращение срока ожидания вступления постановлений судов о выдворении в законную силу является одним из основных факторов, влияющих на сокращение сроков нахождения иностранных граждан в ЦВСИГ.

В целях обеспечения гарантий реализации иностранными гражданами права на обжалование решений о выдворении Уполномоченный предложил председателю Санкт-Петербургского городского суда и начальнику Управления судебного департамента Санкт-Петербурга рассмотреть возможность предъявления единых требований к сроку предоставления в суд перевода (не позднее трех суток со дня вручения переводчику его копии), а также направления обобщенного списка фирм, оказывающих услуги перевода, во все органы судейского сообщества Санкт-Петербурга.

Согласно информации председателя Санкт-Петербургского городского суда, поступившей в начале 2022 года, конкретизация сроков осуществления переводов судебных решений требует внесения изменений в действующее процессуальное законодательство, в связи с чем работа омбудсмена в данном направлении будет продолжена.

Пандемия коронавируса также является причиной длительного содержания в ЦВСИГ иностранных граждан, в отношении которых вынесены решения о принудительном выдворении из России, из-за отсутствия чартерного и регулярного авиационного сообщения с некоторыми странами исхода.

Так, в 2021 году из обращения граждан Республики Туркменистан омбудсмену стало известно, что многие из них более года не могут вернуться домой и продолжают содержаться в ЦВСИГ из-за отсутствия авиасообщения.

При содействии Уполномоченного в отношении части заявителей судебным приставом-исполнителем УФССП было направлено заявление в суд о прекращении исполнительного производства о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации. В результате людей из ЦВСИГ выпустили, им была предоставлена возможность самостоятельно возвратиться в Туркменистан.

Однако не всем заявителям удалось содействовать таким образом, о чем Уполномоченный проинформировал МИД России, в котором обсуждались проблемы предоставления авиасообщения для принудительного выдворения иностранных граждан.

В результате переговоров МИД России и МИД Республики Туркменистан, состоявшихся 1 апреля 2021 года в Москве, был организован чартерный рейс компании «S7», которым граждане Туркменистана были возвращены на родину.

**Защита прав иностранных граждан, постоянно проживающих в России, на свободу передвижения.** В целях обеспечения безопасности государства, защиты здоровья населения и нераспространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации были введены временные ограничения движения через государственную границу



Встреча с делегацией Республики Узбекистан во главе с первым заместителем спикера Законодательной палаты Олий Мажлиса Акмалом Саидовым и Уполномоченным по правам человека Республики Узбекистан Ферузой Эшматовой. Участники обсудили основные проблемы, с которыми сталкиваются граждане Узбекистана в Санкт-Петербурге. 19.05.2021.



#### Из обращения к Уполномоченному Елены Ж.

«Невозможность уехать в Литву и невозможность вернуться в Россию – сильный стресс, совсем ненужные в моем возрасте переживания. Я люблю своих близких, хочу видеть, слышать, помогать, пока могу это делать. Не подходят мне эти видео и фото, не подходят технологии! Бабушка должна петь колыбельную на русском языке, гладить по голове и обнимать в реальном времени...».

РФ<sup>11</sup>. При этом были установлены исключения для гуманитарных и прочих случаев, однако предусмотрены не все варианты.

Несмотря на то, что Правительством РФ вводились новые исключения, в том числе и в отношении иностранных граждан, которым необходимо пересечь границу по гуманитарным причинам, оставались отдельные ограничения.

В ежегодном докладе за 2020 год<sup>12</sup> Уполномоченный обратил внимание на ситуацию, в которой иностранные граждане, постоянно проживающие в России, ограничены в праве на свободу передвижения через государственную границу РФ, поскольку для данной категории граждан предусмотрена возможность лишь однократного выезда из России. В то же время возможность многократного пересечения государственной границы РФ предусмотрена в отношении иностранных граждан, являющихся членами семьи российских граждан,

а также граждан РФ, являющихся членами семьи иностранных граждан, проживающих за пределами РФ.

Таким образом, иностранные граждане, имеющие вид на жительство в Российской Федерации, поставлены в неравные условия с иностранными гражданами, являющимися членами семьи граждан РФ, или гражданами РФ, являющимися членами семьи иностранных граждан.

В адрес Уполномоченного в 2021 году продолжили поступать обращения иностранных граждан, постоянно проживающих в Санкт-Петербурге, с просьбой о содействии в получении возможности многократного пересечения государственной границы РФ по гуманитарным причинам: для воссоединения с семьей, в том числе с целью оказания помощи членам семьи, проживающим за рубежом и нуждающимся в уходе. В марте 2021 года с целью содействия таким людям в предоставлении им права многократного пересечения государственной границы РФ по гуманитарным причинам Уполномоченный обращался в Правительство РФ.

По информации МИД России, поступившей к омбудсмену, с конца мая 2021 года иностранные граждане, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, вправе въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из нее без ограничений по кратности.

**Содействие во въезде в Россию иностранным гражданам по причинам гуманитарного характера.** В 2021 году ограничение въезда в РФ коснулось иностранных женихов, которым въезд был необходим для заключения брака на территории Российской Федерации. Заявители сообщали о поданных в органы ЗАГС заявлениях и о сжатых сроках, в течение которых необходимо получить индивидуальное разрешение на пересечение иностранным гражданином государственной границы РФ.

Уполномоченный во взаимодействии с УВМ содействовал Кристине Б. и ее жениху из Латвии в заключении брака. Женщина трижды обращалась к Уполномоченному. Так, после

предоставленной правовой консультации жених и невеста подали заявление в ЗАГС и занялись получением для жениха индивидуального разрешения на пересечение государственной границы, чтобы прибыть на регистрацию брака, но в сжатые сроки по личным причинам не успели этого сделать к дате регистрации, и Кристина вновь обратилась к Уполномоченному. В результате содействия омбудсмена разрешение было получено, однако жених и невеста не успели оформить приглашение для получения визы и обратились к Уполномоченному в третий раз. При содействии Уполномоченного УВМ были приняты на рассмотрение документы Кристины на оформление приглашения на въезд в РФ ее жениха, после чего приглашение на въезд гражданина Латвии на срок 3 месяца было выдано.

#### **Содействие в выезде за пределы России.**

По данным УВМ, в 2021 году участились случаи обжалования гражданами вынесенных решений об отказе в оформлении заграничного паспорта в связи с наличием у них определения о завершении процедуры банкротства – реализации имущества.

Об одном из таких случаев Уполномоченному стало известно из жалобы Анны О. Заявительница в установленном порядке была признана несостоятельным (банкротом), и в отношении нее была введена процедура банкротства – реализация имущества, которая была завершена, однако в оформлении заграничного паспорта ей отказали.

Согласно пункту 8 статьи 15 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» снятие ограничений на выезд из Российской Федерации в отношении гражданина, признанного несостоятельным (банкротом), обусловлено наличием определения арбитражного суда о завершении или прекращении производства по делу о несостоятельности (банкротстве).

По инициативе Уполномоченного в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области и УВМ были направлены запросы о разъяснении, является ли «определение о завершении процедуры реализации имущества» равнозначным «определению о завершении или прекращении производства по делу о несостоятельности».

Определением Арбитражного суда в отношении Анны была завершена процедура реализации имущества, и она освобождена от дальнейшего исполнения требования кредиторов,

#### Из обращения к Уполномоченному Кристины Б.

«Прошло более полугода с тех пор, как мы виделись в последний раз, и нам действительно очень трудно друг без друга. Мой жених прекрасно владеет русским языком, получил высшее образование в Санкт-Петербурге, очень уважает Россию и ее Президента. Прошу содействия в решении вопроса о въезде моего жениха на территорию РФ в целях узаконить наши с ним отношения».

#### Из обращения к Уполномоченному Анны О.

«При принятии документов сотрудник отдела миграции сообщил, что через месяц мне снова откажут в выдаче загранпаспорта, так как их юристы не принимают судебный акт из-за неправильной формулировки названия определения. Так и вышло – в выдаче загранпаспорта мне повторно отказали».

<sup>11</sup> Распоряжения Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р и от 27.03.2020 № 763-р.

<sup>12</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 120.



в связи с чем основания для ограничения выезда за пределы Российской Федерации у заявительницы отсутствуют. УВМ также разъяснило, что вынесение судом отдельного определения о завершении производства по делу о несостоятельности не требуется.

По результатам рассмотрения обращения право Анны О. на свободу передвижения было восстановлено – у нее были приняты документы на оформление заграничного паспорта.

**Защита прав вынужденных переселенцев.** На протяжении многих лет сохраняется проблема граждан, вынужденных покинуть территорию Чечни, по сравнению с теми, кто там остался.

В 1995 году людям, безвозвратно покинувшим Чечню<sup>13</sup>, было предусмотрено возмещение причиненного материального ущерба, включая компенсацию стоимости утраченного жилья<sup>14</sup>, однако компенсация оказалась несоразмерно низкой: за утрату жилья – около 50 тыс. рублей одному гражданину и до 120 тыс. рублей – семье), за утрату имущества – 20 тыс. рублей<sup>15</sup>. Эти суммы были обесценены после августовского дефолта 1998 года и никогда не индексировались.

Между тем оказавшимся в аналогичном положении людям, оставшимся в Чечне, в 2003 году была установлена компенсация за утраченное жилье – 300 тыс. рублей, а за утраченное имущество – 50 тыс. рублей<sup>16</sup>.

Суммы, выделенные жителям Чечни, позволили им вновь обустроиться, чего не смогли сделать вынужденные переселенцы на свои мизерные компенсации. Исходя из позиции Верховного суда РФ<sup>17</sup>, такие выплаты являются лишь мерой социальной поддержки и не предполагают полного возмещения вынужденным переселенцам из Чечни утраченного имущества, необходимого для жилищного обустройства.

Получение людьми социальной поддержки не должно было повлечь за собой утрату ими статуса вынужденных переселенцев<sup>18</sup>, однако это происходило. Многие признавались утратившими статус и на этом основании выселялись из жилых помещений для временного проживания, снимались с учета на улучшение жилищных условий.

В июле 2021 года в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 1219894-7 «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»<sup>19</sup>, в котором предлагается сохранить статус вынужденных переселенцев за теми из них (в том числе получившими компенсации за утраченное жилье и имущество в размере, недостаточном для жилищного обустройства), которые состоят на учете нуждающихся в жилых помещениях (факт нахождения на учете нуждающихся в жилых помещениях предлагается считать доказательством жилищной необустроенности).

В течение ряда лет вынужденные переселенцы, проживающие в Санкт-Петербурге, обращались к Уполномоченному за содействием в восстановлении жилищных прав. Омбудсмен оказывал заявителям правовую помощь, в том числе в подготовке проектов судебных доку-

ментов, представители Уполномоченного присутствовали на судебных заседаниях, участвовали в межведомственных совещаниях и конференциях по данному вопросу (в городах Москве, Пятигорске), взаимодействовали с СПб РОО «Общество вынужденных переселенцев из Чеченской Республики».

По результатам многолетней работы, с учетом позиции судов, 5 октября 2021 года омбудсменом Уполномоченному по правам человека в РФ были направлены рекомендации по восстановлению жилищных прав граждан, лишившихся статуса вынужденных переселенцев из Чечни, адресованные Правительству и Государственной Думе.

В рекомендациях предлагается разработать новый порядок государственной поддержки граждан, утративших жилье во время вооруженного конфликта в Чеченской Республике, в том числе лишившихся статуса вынужденных переселенцев, при этом не получивших от государства выплат в необходимом для жилищного обустройства размере.

В частности, при разработке нового порядка необходимо исходить не из подсчета индивидуальных сумм причиненного вреда, поскольку за давностью лет сделать это невозможно, а из тех сумм, которые позволят претендовать на минимальное жилищное обустройство<sup>20</sup>. Поскольку такая норма устанавливается в различных субъектах РФ с учетом уровня жилищной обеспеченности, а компенсация должна обеспечить равные условия для всех пострадавших, предлагается исходить из учетной нормы жилого помещения, установленной органами местного самоуправления в Чеченской Республике в настоящее время – 15 кв. м общей площади жилого помещения. Учет именно этих обстоятельств позволит сгладить дискриминационные условия, в которых пока еще находятся вынужденные переселенцы.

Новый порядок должен опираться и на правовую позицию Конституционного Суда.

11 ноября 2021 Институт стран СНГ и Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций» провели видеоконференцию, посвященную проблемам в сфере жилищного обустройства на территории РФ граждан, утративших жилье, на рекомендации Уполномоченного по защите и восстановлению жилищных прав пострадавших были поддержаны. Предложения, касающиеся защиты прав вынужденных переселенцев из Чеченской Республики, были переданы представителям СПЧ.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Государственной Думе** разработать законодательный механизм восстановления утраченного статуса вынужденного переселенца, в том числе право восстановления указанного статуса для тех вынужденных переселенцев, кто утратил статус, получил компенсацию, но не смог осуществить свое жилищное обустройство по независящим от него обстоятельствам, либо утратил статус по формальным основаниям, не успев подать документы по уважительным причинам.

**ГУ МВД России:** принять меры, направленные на обеспечения условий содержания иностранных граждан в ЦВСИГ, соответствующих требованиям действующего законодательства.

<sup>13</sup> Во время вооруженного конфликта в Чеченской Республике часть проживавших на ее территории граждан были вынуждены оставить место жительства и, в соответствии со статьей 27 Конституции РФ, переселились в различные субъекты РФ, в том числе и в Санкт-Петербург.

<sup>14</sup> Указ Президента РФ от 05.09.1995 № 898.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 30.04.1997 № 510.

<sup>16</sup> Постановления Правительства РФ от 04.07.2003 № 404.

<sup>17</sup> Решение от 29.04.2002 № ГКПИ2002-109.

<sup>18</sup> Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

<sup>19</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1219894-7>

<sup>20</sup> Например, исходить из учетной нормы площади жилого помещения – минимального размера, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.





Парк Лесотехнической академии

## 1.7. Право на жилище

### Конституция РФ

#### 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.

Жилищные вопросы остаются одними из главных для жителей Санкт-Петербурга. От неукоснительного соблюдения/исполнения требований жилищного законодательства исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга зависит способность граждан в удовлетворении очень важных потребностей в получении социального жилья, государственной поддержки в виде денежных выплат на приобретение или строительство жилья, надлежащих условиях для проживания.

Обязательным условием получения от государства жилья или предоставления содействия в улучшении жилищных условий (денежных средств, льготных займов и пр.) является факт принятия гражданина на жилищный учет.

Поскольку эта обязанность возложена на администрации районов Санкт-Петербурга<sup>1</sup>, **неправомерные решения о принятии или об отказе в принятии на жилищный учет** районными жилищными комиссиями администраций часто являются причинами нарушений прав граждан.

В 2021 году, как и ранее<sup>2</sup>, Уполномоченным были выявлены нарушения в работе районных жилищных комиссий.

Разработанные рекомендации Жилищного комитета для администраций и рекомендации Уполномоченного об усилении контроля со стороны их глав также не способствовали искоренению негативной практики, и нарушения при рассмотрении вопроса о принятии граждан на жилищный учет продолжались.

---

**«Счастлив тот, кто счастлив у себя дома».**

*Лев Толстой*

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 17.10.2005 № 141-рп «О районных жилищных комиссиях».

<sup>2</sup> Доклады Уполномоченного за 2014 год, с. 95–96; за 2015 год, с. 91–93; за 2016 год, с. 90; за 2018 год, с. 109; за 2019 год, с. 100; за 2020 год, с. 124.



Так, еще в декабре 2019 года жилищная комиссия администрации Приморского района при расчете жилищной обеспеченности многодетной семьи Гульфии С. не учла жилое помещение, принадлежащее дочери заявительницы, хотя соответствующие документы были предоставлены. Это повлекло неправомерное принятие семьи на жилищный учет<sup>3</sup>, включение в сводный список на получение социальной выплаты, а также последующее снятие с жилищного учета (сентябрь 2021 года) – при обнаружении допущенной ошибки. В результате на протяжении двух лет семья, обнадуженная перспективой получить государственную поддержку, ожидала субсидию на приобретение жилья. Уполномоченный указал администрации на недопустимость подобных нарушений впредь. Заместителем главы администрации проведено совещание, на котором было озвучено замечание омбудсмена, а многодетной семье принесены извинения.

#### Из обращения к Уполномоченному Юлии Т.

«Изначально нам считали жилыми метры долгостроя, затем нам опять отказали в постановке на учет из-за превышения площади временного жилья, которое нам выдали по договору на год, и на которое мы никаких прав не имеем».

В июле 2021 года эта же комиссия отказала в принятии на учет на улучшение жилищных условий многодетной семье Юлии Т., в составе которой сама Юлия, четверо ее собственных и двое опекаемых детей. Основанием для отказа послужило «превышение жилищной обеспеченности», которое рассчитали, исходя из суммарной общей площади занимаемых жилых помещений, в том числе жилого помещения для временного проживания, предоставленного на год на период предоставления специальной социальной защиты. Между тем законодательство прямо указывает на то, что жилищная обеспеченность определяется с учетом общей площади жилых помещений, принадлежащих заявителю и совместно прожива-

ющим с ним членам его семьи на праве собственности, а также используемых для постоянного проживания<sup>4</sup>.

Право семьи было восстановлено после вмешательства Уполномоченного, однако, лишь спустя три месяца. Семье также было разъяснено ее право на обращение в администрацию с заявлением о принятии на жилищный учет по предоставлению социального жилья.

Остается актуальной рекомендация заместителям глав администраций районов, координирующих и контролирующую деятельность жилищных отделов, усилить контроль за деятельностью районных жилищных комиссий<sup>5</sup>.

**Несвоевременное исполнение годовых жилищных планов.** Неисполненные обязательства Санкт-Петербурга по обеспечению жильем граждан ежегодно переносятся, что приводит к длительному ожиданию жилья.

<sup>3</sup> Жилищная обеспеченность превышала установленный в Санкт-Петербурге норматив для принятия на указанный учет (10 кв.м общей площади жилья на каждого члена семьи (пункт 2 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 28.07.2004 № 409-61 «О содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий граждан»).

<sup>4</sup> Пункт 3 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга от 28.07.2004 № 409-61 «О содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий граждан».

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 121.

На проблему длительного необеспечения социальным жильем очередников, большинство из которых люди, принадлежащие к социально уязвимым и незащищенным категориям, Уполномоченный неоднократно указывал в ежегодных докладах<sup>6</sup>, однако она так и остается нерешенной.

В связи с неполным исполнением годового жилищного плана на 2021 год право граждан на социальное жилье было нарушено, неисполненные обязательства были перенесены на 2022 год<sup>7</sup>. Очередники, которые вновь остались без социального жилья из-за того, что их очередь переносится из года в год, обращались за содействием к Уполномоченному.

Так, на 2021 год были перенесены обязательства по предоставлению 1 752 квартир очередникам «прошлых лет», среди которых: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (795); жилые помещения которых признаны непригодными для проживания (525), в частности, для проживания инвалидов и членов их семей и других маломобильных групп населения (212); граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний (432).

При содействии омбудсмена удалось решить жилищные проблемы лишь некоторых семей.

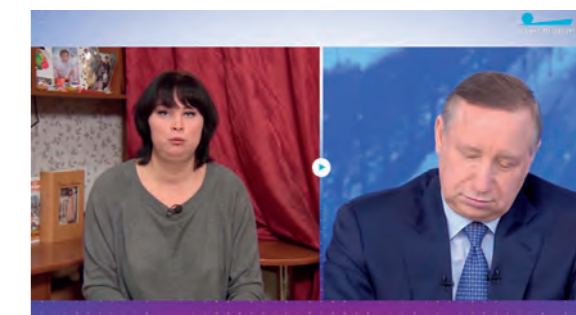
Так, два года Елене Д., в одиночку воспитывающей дочь-инвалида – с редким генетическим заболеванием администрацией Красносельского района, где они состоят на жилищном учете, предлагались варианты квартир в домах нового строительства в разных районах Санкт-Петербурга, однако они не подходили ее семье из-за отсутствия специализированных учреждений для ребенка. Елена просила предоставить жилье в Невском районе, где с 2016 года проживает ее семья во временном государственном жилье, но ей было отказано со ссылкой на отсутствие для обеспечения ее семьи жилья в новостройках этого района.

По ходатайству Уполномоченного администрация Невского района подобрала квартиру из свободного фонда, при условии проведения администрацией ремонта, на которую заявительница согласилась.

На возможность обеспечения жильем очередников за счет отремонтированного свободного жилищного фонда в районах Уполномоченный уже неоднократно указывал районным

**На 1 января 2022 года, остаются неисполненными обязательства по предоставлению 1 073 квартир для очередников 2021 года\*, в том числе сирот – 118, граждан, чьи жилые помещения были признаны непригодными для проживания, в том числе для маломобильных групп населения – 230, граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний – 201, граждан, имеющих трех или четырех несовершеннолетних детей – 287.**

\*Распоряжение Жилищного комитета от 13.01.2022 № 22-р.



Обсуждение жилищной проблемы Елены Д. на «Прямой линии с губернатором Санкт-Петербурга» на телеканале «Санкт-Петербург», куда Светлана Агапитова была приглашена в качестве эксперта. 25.12.2021.

<sup>6</sup> Доклады Уполномоченного за 2015 год, с. 94; за 2016 год, с. 92; за 2017 год, с. 81; за 2018 год, с. 108–109; за 2019 год, с. 101; за 2020 год, с. 124.

<sup>7</sup> Раздел 2 Годового жилищного плана на 2022 год, утвержденного распоряжением Жилищного комитета от 13.01.2022 № 22-р.



**«Многокомнатные квартиры являются наименее ликвидными, их доля в структуре спроса — менее 10 % (в четвертом квартале 2020 года — 7,6 %)», — объясняет Ольга Трошева, руководитель консалтингового центра «Петербургская недвижимость».**

«Коммерсантъ», 24.03.2021.

#### Из обращения к Уполномоченному Татьяны Н.

«Если дома никого нет, то мне приходится голодать, потому что холодильник мой стоит в конце коридора, и чтобы достать продукты мне нужно сначала доползти до холодильника и встать на ноги, чего я сделать не имею возможности. <...> Чтобы мне выйти из дома, приходится спускаться вниз по грязным ступенькам на попе. А зимой они еще и холодные. <...> Для города я, конечно, не очень нужный человек, но я вас умоляю, помогите мне, я так устала жить вот так. Я не иждивенец и стараюсь жить как все люди полноценной жизнью. Есть дочь, муж (тоже колясочник), работа и спорт, но должна же быть еще и жизнь»».

администрациям в своих ежегодных докладах<sup>8</sup>, однако эта рекомендация для до сих пор остается актуальной.

В 2021 году были также восстановлены права многодетной семьи Натальи С. — матери шестерых несовершеннолетних детей, подлежащей обеспечению жилым помещением государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга по договору социального найма еще в 2018 году<sup>9</sup>.

Администрацией Московского района длительное время не представлялось жилье в связи с отсутствием у застройщиков квартир необходимой для обеспеченности такой большой семьи площади (не менее 144 кв.м.). При содействии омбудсмана администрацией было принято решение предоставить две квартиры, с которым семья согласилась.

Семьи, в составе которых есть инвалиды-колясочники, чьи жилые помещения были признаны непригодными для проживания в связи с невозможностью их приспособления для инвалидов, длительное время (до момента предоставления постоянного жилья) не могут реализовать право на получение временного жилья в связи с его отсутствием в администрациях районов.

Инвалид-колясочник Татьяна Н., еще в 2018 году признанная нуждающейся в специальной социальной защите, на протяжении трех лет была не обеспечена временным жильем<sup>10</sup> из-за его отсутствия в администрации Приморского района. Проживание в непригодном для инвалида жилом помещении продолжало негативно сказываться на качестве жизни Татьяны и подрывать ее здоровье.

По рекомендации Уполномоченного районная администрация обратилась в Жилищный комитет для предоставления временного жилья

в любом другом районе Санкт-Петербурга, в результате чего в администрацию была передана двухкомнатная квартира, приспособленная для проживания инвалида, в Пушкин-

ском районе, на вселение в которую заявительница выразила согласие. Вопрос предоставления социального жилья остается на контроле Уполномоченного.

Практикой предоставления временного жилья в других районах Санкт-Петербурга омбудсмен воспользовался и при защите прав семьи Анатолия И., воспитывающего двух несовершеннолетних детей, которая оказалась в тяжелом положении — в марте 2019 года по решению районного суда они утратили право проживания и регистрации в квартире родственников. В связи с отсутствием иного жилья семья Анатолия была принята на учет граждан без определенного места жительства в Центре учета.

Учитывая трудную жизненную ситуацию, 28.06.2019 администрация Выборгского района признала семью нуждающейся в специальной социальной защите и предоставлении временного жилья, однако получить его удалось лишь спустя два года.

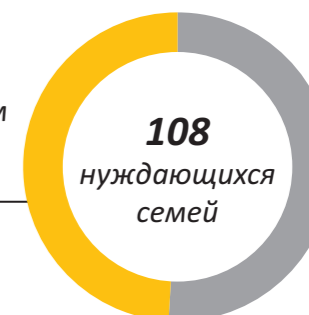
Длительное непредоставление жилья администрация связывала с его отсутствием в своем распоряжении. Уполномоченным было рекомендовано администрации обратиться в Жилищный комитет о выделении жилого помещения для временного проживания в любом районе Санкт-Петербурга, после чего права семьи были восстановлены.

**Завершение реализации целевых программ.** Уполномоченный в ежегодных докладах отражал тенденции и проблемы, сопровождающие ход реализации целевых жилищных программ, направленных на содействие в улучшении жилищных условий определенной категории граждан. В декабре 2021 года действие ряда программ завершилось<sup>11</sup>. Внесенные в законодательство изменения, направленные на сохранение положительно себя зарекомендовавших форм реализации целевых программ, не компенсировали их в полном объеме. В будущем это может повлечь за собой новые трудности, препятствующие реализации гражданами (в частности, проживающими в коммунальных квартирах и др.) жилищных прав.

Уполномоченный в ежегодном докладе за 2020 год отмечал, что финансовый объем целевой программы «Молодежи — доступное жилье»<sup>12</sup> на 2021 год на предоставление социальных выплат для приобретения или строительства жилья в размере 750 млн руб., хоть и увеличен по сравнению с декабрем 2020 года<sup>13</sup>, но не достигает объемов предыдущих лет<sup>14</sup>.

**Из 108 семей\*, признанных нуждающимися во временном жилье, адаптированном для проживания инвалидов-колясочников, была обеспечена лишь половина — 53 семьи\*\*.**

**53**  
обеспечены  
адаптированным  
жильем



\*В 2021 году — 27 семей, в 2020 — 35, в 2019 — 46.

\*\* В 2021 году — 25 семей, в 2020 — 9, в 2019 — 19.

<sup>8</sup> Доклады Уполномоченного за 2019 год, с. 113; за 2020 год, с. 133.

<sup>9</sup> На основании жилищного плана на 2018 год, утвержденного распоряжением Жилищного комитета от 23.01.2018 № 46-р.

<sup>10</sup> В связи с признанием 29.09.2020 жилого помещения, в котором она проживает, непригодным для проживания на основании заключения районной подкомиссией Региональной комиссии о невозможности его приспособления под нужды и потребности инвалида.

<sup>11</sup> Кроме целевой программы «Жилье работникам бюджетной сферы» (срок окончания в декабре 2022 года).

<sup>12</sup> Утверждена Законом Санкт-Петербурга от 26.04.2001 № 315-45.

<sup>13</sup> 601 млн 576 тыс. руб. (Закон Санкт-Петербурга от 11.12.2020 № 587-124 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»).

<sup>14</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 129.



В связи с поступлением дополнительного финансирования в ноябре 2021 года были увеличены расходы на 1 млрд руб.<sup>15</sup>, вернувшись на уровень 2019 года, что позволило предоставить социальные выплаты 785 семьям (в 2020 году – 305 семьям)<sup>16</sup>.

Количество семей, которым были предоставлены жилые помещения на условиях беспроцентной рассрочки (до 70 % от стоимости жилого помещения, сроком до 10 лет), незначительно увеличилось (с 184 в 2020 году до 266 в 2021 году). Так же увеличилось количество семей, которым были предоставлены целевые жилищные займы (с 440 в 2020 году до 520 в 2021 году).

Приближение срока окончания реализации указанной программы, а также полученные от оператора (Санкт-Петербургский центр доступного жилья) уведомления о предстоящих изменениях послужили поводом для обращения обеспокоенных молодых семей-участников программы за поддержкой к Уполномоченному, который рекомендовал руководству Жилищного комитета принять меры для сохранения действующей молодежной жилищной политики<sup>17</sup>.

Убеждения участников законотворческого процесса в том, что все имеющиеся формы содействия в рамках целевых программ Санкт-Петербурга (целевой жилищный займ, беспроцентная рассрочка, а также мероприятия по расселению коммунальных квартир<sup>18</sup>), будут действовать в рамках нового законодательного акта, не отразились в нем. Так, в законопроекте «О внесении изменений в отдельные законы в сфере жилищной политики», который принят 26.01.2022 депутатами Законодательного Собрания, закреплена лишь одна форма содействия – предоставление социальной выплаты для приобретения или строительства жилья.

С 07.02.2022 вступили в действие новые изменения<sup>19</sup>, сохраняющие содействие по улучшению жилищных условий в виде предоставления социальной выплаты для приобретения или строительства жилых помещений для молодых семей и граждан, которые ранее являлись участниками других целевых программ Санкт-Петербурга<sup>20</sup>.

Право на предоставление гражданам жилых помещений на условиях беспроцентной рассрочки, которое было предусмотрено ранее программой, и порядок его реализации законодателями Санкт-Петербурга не предусмотрены, а содействие в улучшении жилищных условий молодежи, в том числе путем предоставления целевых жилищных займов, ранее предусмотренного программой, пока только отражен в проекте постановления Правительства Санкт-Петербурга «О предоставлении целевых жилищных займов в рамках реализации Закона Санкт-Петербурга «О реализации молодежной политики в Санкт-Петербурге»<sup>21</sup>.

На контроле Уполномоченного остается ситуация с непредоставлением участникам подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ведомственной целевой программы

«Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг»<sup>22</sup> (подпрограмма) социальных выплат на приобретение (строительство) жилья, выделяемых путем софинансирования из федерального и регионального бюджетов.

В 2021 году из 345 семей-участников подпрограммы, длительное время состоящих на жилищном учете, оставшихся без социальной выплаты в 2020 году<sup>23</sup>, были реализованы права только тех, чей возраст не достиг предельного для участия в подпрограмме – 35 лет.

Семьи участников, достигших предельного возраста, обращались за судебной защитой<sup>24</sup>.

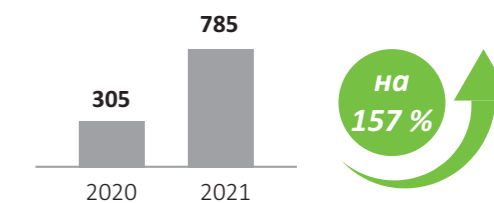
Так, обратившейся в суд группе участников подпрограммы было отказано в удовлетворении исковых требований в связи с отсутствием федерального финансирования подпрограммы на 2020 год, достижением истцами предельного возраста и сохранением возможности получения социальных выплат в рамках региональной программы за счет субъекта Российской Федерации. Решение суда истцами не обжаловалось и вступило в законную силу.

В настоящее время в Куйбышевском районном суде рассматривается иск Антона Б. к Жилищному комитету при участии в деле Уполномоченного. Омбудсмен направил свое заключение о нарушении права семьи заявителя на получение социальной выплаты в рамках подпрограммы в связи с неправильным оформлением ответчиком заявки об участии Санкт-Петербурга и необходимости его восстановления за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, однако отклик у суда, к сожалению, не получил.

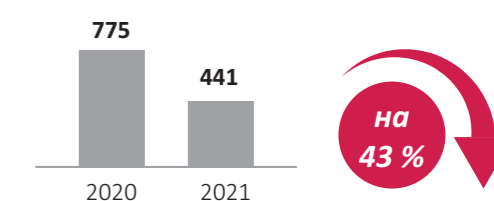
С позицией суда сложно согласиться, поскольку федеральное финансирование для молодых граждан не может быть выделено в связи с достижением ими предельного возраста, а региональное финансирование завершено в связи с окончанием срока реализации программы «Молодежи – доступное жилье», что исключает у граждан возможность реализовать свои права.

#### Количество семей, получивших социальные выплаты на улучшение жилищных условий

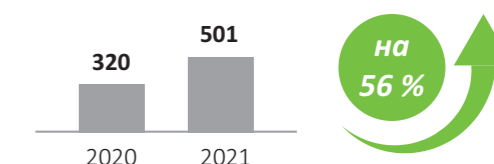
«Молодежи – доступное жилье»



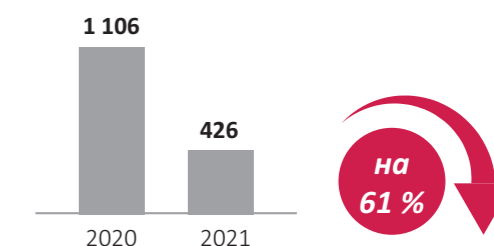
«Расселение коммунальных квартир»



«Развитие долгосрочного кредитования в Санкт-Петербурге»



«Жилье работникам бюджетной сферы»



<sup>15</sup> Закон Санкт-Петербурга от 26.11.2020 № 549-114 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

<sup>16</sup> <https://gorcenter.spb.ru/>

<sup>17</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/14\\_12\\_2021\\_zhilishchnye-prava-molodykh-semey-kak-ne-ostavit-peterburzhtsev-bez-podderzhki-gosudarstva/](https://ombudsmanspb.ru/news/14_12_2021_zhilishchnye-prava-molodykh-semey-kak-ne-ostavit-peterburzhtsev-bez-podderzhki-gosudarstva/)

<sup>18</sup> Предоставление жилья по договору социального найма, привлечение юридических и физических к расселению, продажа освободившихся комнат.

<sup>19</sup> Закон Санкт-Петербурга от 26.01.2022 № 32-1 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга в сфере жилищной политики».

<sup>20</sup> «Расселение коммунальных квартир», «Развитие долгосрочного кредитования в Санкт-Петербурге».

<sup>21</sup> Разработан в целях реализации основных направлений молодежной жилищной политики, указанных в статье 6 Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации».

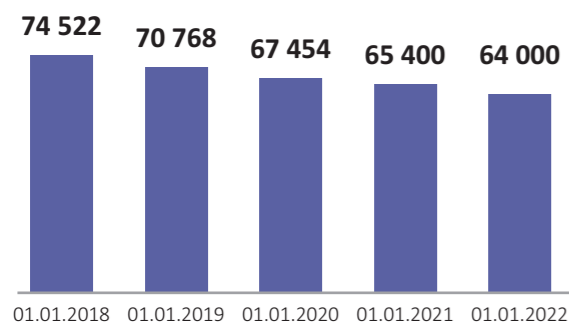
<sup>22</sup> Государственная программа РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710.

<sup>23</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 129.

<sup>24</sup> Административные дела №№ 2а-22/2021; 2а-158/2021, 2а-302/2021.



### Количество коммунальных квартир в Санкт-Петербурге



В 2021 году расходы на реализацию целевой программы «Расселение коммунальных квартир»<sup>25</sup> составили 593 млн руб.<sup>26</sup> и остались неизменными до конца года. Социальную выплату получила 441 семья<sup>27</sup>, имеющая первоочередное право (971 млн 900 тыс. руб. в 2020 году – 775 семей, 3 100 млн руб. в 2019 году – 2 752 семей).

В связи с завершением в 2021 году мероприятий по реализации данной программы Законом Санкт-Петербурга от 26.01.2022 № 32-1 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга в сфере жилищной политики» для

граждан, которые встанут на жилищный учет после 31.12.2021, сохранено предоставление социальных выплат, закреплено право на приобретение освободившихся комнат по договорам купли-продажи с применением понижающего коэффициента к рыночной стоимости и рассрочкой платежа, а также право на предоставление свободных жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования по договору найма<sup>28</sup>.

Также в новом законе сохранилась норма по привлечению к расселению коммунальных квартир юридических лиц<sup>29</sup>, однако до настоящего времени она так и не действует на практике, а норма о привлечении к расселению коммунальных квартир физических лиц, действовавшая ранее, не была включена.

Объем финансирования целевой программы «Развитие долгосрочного кредитования в Санкт-Петербурге» в 2021 году составил 301,7 млн руб., вернувшись на уровень 2019 года, что позволило предоставить социальные выплаты 501 семье.

В 2021 году в связи с завершением срока действия данной программы Законом Санкт-Петербурга от 26.01.2022 № 32-1 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга в сфере жилищной политики» гражданам, которые встанут на жилищный учет после 31.12.2021, сохранено право на социальную выплату.

В рамках целевой программы «Жилье работникам бюджетной сферы»<sup>30</sup> объем финансирования был сокращен почти втрое (с 602 млн 253 тыс. руб. в 2020 году до 264 млн 684 тыс. руб. в 2021 году).

**Неурегулированность порядка использования выделенных средств безвозмездных субсидий/социальных выплат для приобретения или строительства жилого помещения в случае снятия граждан с жилищного учета.** В настоящее время в соответствии с утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 № 312<sup>31</sup> и положениями<sup>32</sup> на основании выданных свидетельств о праве на получение безвозмездных

субсидий/социальных выплат (со сроком действия 12 месяцев) для граждан в ПАО «Банк «Санкт-Петербург» открываются именные блокированные целевые счета (ИБЦ-счета), на которые с лицевого счета Жилищного комитета зачисляются выделенные средства безвозмездных субсидий/социальных выплат.

На этапе согласования параметров приобретаемого жилья Жилищным комитетом у администраций районов запрашиваются актуализированные сведения о нахождении получателей безвозмездных субсидий/социальных выплат на жилищном учете.

Однако при снятии граждан с жилищного учета (при утрате права на улучшение жилищных условий, например, при вступлении в наследство) порядок использования выделенных им средств, находящихся на ИБЦ-счетах, Положениями не определен. Денежные средства остаются на ИБЦ-счетах граждан, снятых с жилищного учета, на весь установленный срок действия свидетельства, не перераспределяются и, соответственно, не используются рационально. Между тем при урегулированности законодательства эти средства могут быть предоставлены другим очередникам в текущем году.

Так, 20.10.2020 инвалиду Галине С. было оформлено свидетельство о праве на получение социальной выплаты со сроком действия до 28.10.2021 и открыт ИБЦ-счет для перечисления выделенных средств. Однако 21.01.2021, в период действия свидетельства, заявительница была снята с жилищного учета, как обеспеченная квартирой, которая, как она полагала, могла быть признана непригодной для проживания. При этом денежные средства, которыми она уже не могла воспользоваться, продолжали находиться на ИБЦ-счете.

**Трудности реализации прав участников долевого строительства многоквартирных домов.** Возможность приобретения жилья в рамках договора участия в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости на основании Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ очень востребована среди граждан, поскольку стоимость квадратного метра жилья до завершения строительных работ значительно ниже по сравнению со стоимостью готовой недвижимости.

Однако большие объемы строительных работ, длительные сроки строительства таких объектов недвижимости, как многоквартирные дома, а также изменения в экономике и финансовые проблемы строительных компаний являются рисками.

В 2021 году Комитетом по строительству были выявлены нарушения застройщиками требований законодательства в области долевого строительства многоквартирных домов.

На начало 2021 года в Едином реестре проблемных объектов было 33 многоквартирных жилых дома, из которых за год введено в эксплуатацию 22, в числе которых в Шушарах, Валдайская улица, дом 4, корпус 1 (застройщик – ООО «СК» Дальпитерстрой)<sup>33</sup>, на проспекте Энгельса, дом 2 – ЖК «Усадьба на Ланской» (ООО «БП Истейт-Ланское»)<sup>34</sup>, семь домов в поселке Ленсоветовский, Московское шоссе, дом 256 – ЖК «Вариант» (ООО «Ареал»)<sup>35</sup> и в поселке Парголово, улица Архитектора Белова, дом 6, корпус 1, строение 1 – ЖК «Парнас» (ООО «П1»)<sup>36</sup>.

Благополучно разрешилась проблема<sup>37</sup> с долгостроями жилых комплексов в Выборгском районе «На Заречной»<sup>38</sup> (два дома) и «Три апельсина» (застройщик – Группа компаний

<sup>25</sup> Утверждена Законом Санкт-Петербурга от 02.11.2007 № 513-101.

<sup>26</sup> Закон Санкт-Петербурга от 26.11.2020 № 549-114 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

<sup>27</sup> <https://obmencity.ru/gosudarstvennyie-uslugi/rasselenie-kommunalnyix-kvartir/sroki-predostavleniya-soczialnyix-vyiplat>.

<sup>28</sup> Глава 3-1. Закона Санкт-Петербурга от 28.07.2004 № 409-61 «О содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий граждан».

<sup>29</sup> Статья 12 Закона Санкт-Петербурга от 05.05.2006 № 221-32 «О жилищной политике Санкт-Петербурга».

<sup>30</sup> Утверждена Законом Санкт-Петербурга от 12.12.2005 № 648-91.

<sup>31</sup> «О порядке и условиях предоставления гражданам безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, социальных выплат для приобретения или строительства жилых помещений и порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений».

<sup>32</sup> Положение о порядке и условиях предоставления гражданам безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений и порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений, решение о предоставлении которых принимается по 30.06.2016; Положение о порядке и условиях предоставления гражданам социальных выплат для приобретения или строительства жилых помещений и порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений, решение о предоставлении которых принимается с 01.07.2016.

<sup>33</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/news/223972/>

<sup>34</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/news/222345/>

<sup>35</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/news/221479/>

<sup>36</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/news/219508/>

<sup>37</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 130.

<sup>38</sup> Строительство изначально планировалось завершить в 2016 году.



«Норманн»), дольщики которых в 2020 году объявляли бессрочную голодовку и проводили пикеты на Невском проспекте. Объекты достроил холдинг «РСТИ» (Росстройинвест), а Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга дала разрешение на ввод их в эксплуатацию. Однако застройщиком еще продолжается строительство третьего этапа жилого комплекса «На Заречной», сдача в эксплуатацию которого запланирована на 2023 год<sup>39</sup>.

В 2021 году наметились новые планы по разрешению проблемы дольщиков 44 квартир в Красногвардейском районе (Мушинская дорога, участок № 4), которая неоднократно была отражена в ежегодных докладах Уполномоченного<sup>40</sup>. Для восстановления прав граждан – как участников долевого строительства, нуждающихся в защите, Комитет по социальной политике и застройщик 24.12.2021 заключили соглашение, по которому в 2022 году денежные средства дольщикам будут предоставлены в качестве пожертвования.

По информации Комитета по социальной политике<sup>41</sup>, по состоянию на 09.12.2021 в реестре состоят 149 граждан, нуждающихся в защите и предоставлении жилых помещений в собственность.

В связи с дефицитом земельных участков, обеспеченных необходимыми объектами социальной, транспортной и инженерной инфраструктурой, в 2021 году аукционы на строительство объектов жилого назначения с условием передачи жилья дольщикам не проводились, что повлекло нарушение прав участников долевого строительства.

На контроле Уполномоченного находится вопрос совершенствования регионального законодательства, направленного на расширение перечня лиц, предоставляющих участникам долевого строительства, нуждающимся в защите, в собственность квартир<sup>42</sup>.

**Аварийность жилья.** Начиная с 2005 года, Правительством Санкт-Петербурга ежегодно утверждается Адресный перечень многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, подлежащих расселению<sup>43</sup> (Адресный перечень).

Между тем включение многоквартирных домов в Адресный перечень не всегда свидетельствует о соблюдении прав проживающих в них граждан на своевременное обеспечение жильем, пригодным для проживания.

В 2018 и 2020 годах было расселено по четыре дома, в 2019 – 8, в числе которых дома, признанные аварийными еще до 1 января 2019 года<sup>44</sup>.

На 1 января 2022 года остается не расселенным 21 аварийный дом, ожидают улучшения жилищных условий 89 семей, которые, по информации Жилищного комитета, должны быть переселены.

<sup>39</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/news/219553/>

<sup>40</sup> Доклады Уполномоченного за 2017 год, с. 86–87; за 2019 год, с. 112.

<sup>41</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/informaciya-dlya-uchastnikov-dolevogo-stroitelstva-nuzhdayushih-sya-v-z/>

<sup>42</sup> В настоящее время только инвестор, выигравший торги на право заключения договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях, инвестиционного договора, предусматривающего обязанность предоставления квартир данной категории граждан.

<sup>43</sup> Признанные таковыми в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47.

<sup>44</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 131.

Своевременное устранение аварийности общего имущества в многоквартирном доме (проведение капитального ремонта) в целях восстановления работоспособности отдельных конструкций дома необходимо для предотвращения его аварийности в целом.

Для реализации данной задачи Некоммерческая организация «Фонд – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» формирует региональную программу капитального ремонта многоквартирных домов<sup>45</sup>, в которой указывается очередность и виды работ по капитальному ремонту (в соответствии с критериями оценки состояния многоквартирных домов).

Между тем, как показывает практика рассмотрения обращений граждан, в необходимые сроки работы по капитальному ремонту не осуществляются.

Аварийные перекрытия в коммунальной квартире № 23 дома 16 на Театральной площади ждут своего ремонта 10 лет<sup>46</sup>. Необходимость проведения капитального ремонта межэтажных перекрытий дома была установлена распоряжением администрации Адмиралтейского района еще в 2012 году. В документе было констатировано, что «балки и дощатое заполнение над ванной повреждены гнилью, состояние аварийное, под кухней – предаварийное». Администрация сообщила, что перекрытия будут отремонтированы, однако этого не произошло, и до настоящего времени в аварийном помещении продолжают жить люди. Перспективы решения проблемы наметились лишь на фоне взаимодействия Уполномоченного с Жилищным комитетом – проведение капитального ремонта запланировано на 2022 год.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Правительству Санкт-Петербурга и Жилищному комитету:

- внести изменения в Положения, утвержденные постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 № 312<sup>47</sup>, в части указания срока нахождения выделенных средств безвозмездных субсидий/социальных выплат для приобретения или строительства жилого помещения на ИБЦ-счетах граждан в случае снятия их с жилищного учета;
- внести изменения в Закон Санкт-Петербурга от 05.05.2006 № 221-32 «О жилищной политике Санкт-Петербурга» дополнив статью 12 нормой о привлечении к расселению коммунальных квартир физических лиц;
- предусмотреть сохранение формы содействия в улучшении жилищных условий граждан, предусмотренных целевой программой «Жилье работникам бюджетной сферы», срок реализации которой завершается в 2022 году.

### Администрациям районов обеспечить:

- контроль за деятельностью районных жилищных комиссий;
- своевременное проведение капитального ремонта свободного жилищного фонда для предоставления гражданам, нуждающимся в жилье.

<sup>45</sup> Ежегодно актуализируется на основании утверждаемого краткосрочного плана ее реализации.

<sup>46</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/16\\_08\\_2021\\_pyat-semey-iz-kommunalnoy-kvartiry-s-prognivshimi-perekrytiami-zhdut-kapitalnogo-remonta-pochti-10-/](https://ombudsmanspb.ru/news/16_08_2021_pyat-semey-iz-kommunalnoy-kvartiry-s-prognivshimi-perekrytiami-zhdut-kapitalnogo-remonta-pochti-10-/).

<sup>47</sup> О порядке и условиях предоставления гражданам безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, социальных выплат для приобретения или строительства жилых помещений и порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений.





Сад памяти жертв расстрела 1905 года (Сад им. 9 января)

## 1.8. Право на труд

### Конституция РФ

#### Статья 37

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.

Право на труд занимает особое место среди социально-экономических прав человека. В рейтинге значимости прав и свобод человека и гражданина для жителей Российской Федерации, сформированном по результатам опросов, ежегодно проводимых Фондом «Общественное мнение»<sup>1</sup>, право на труд на протяжении многих лет входит в первую пятерку.

В 2020 году рынок труда в Санкт-Петербурге подвергся сильному влиянию пандемии и мер, принимаемых против ее распространения.

Однако уже в 2021 году ситуация на рынке труда Санкт-Петербурга в значительной степени стабилизировалась, что подтверждается данными официальной статистики.

Финансовые затруднения предприятий, возникшие в 2021 году на фоне пандемии, повлекли за собой невозможность финансирования мероприятий с целью улучшения условий труда, проведения специальной оценки рабочих мест, предоставления работникам полагающихся гарантий, льгот, компенсаций и т.д. В связи с производственными, организационными и экономическими трудностями работодатели вынуждены были производить кадровые перестановки, сокращения численности или штата работников, изменять содержание трудовой функции работников.

Наиболее уязвимой категорией в период пандемии в 2021 году продолжали оставаться работники здравоохранения. Остро стояла проблема дефицита кадров в учреждениях здравоохранения. Большие сложности возникли с процедурой начисления дополнительных надбавок медикам, работающим в условиях распространения коронавирусной инфекции<sup>2</sup>.

### Задолженность перед работниками в Санкт-Петербурге

На 1 января  
2021 года

**93 млн  
рублей**



На 1 января  
2022 года

**26 млн  
рублей**

<sup>1</sup> Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита трудовых прав граждан в Российской Федерации», с. 3.

<sup>2</sup> См. раздел «Право на охрану здоровья и медицинскую помощь».



**По данным ВЦИОМ 52 % опрошенных россиян считают врачей настоящими героями нашего времени**

<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vrachi-geroi-nashego-vremeni>

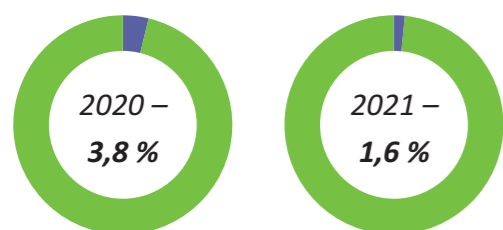
Анализ обращений, поступивших в 2021 году к Уполномоченному, показал, что в сфере соблюдения трудовых прав большинство обращений поступило по вопросам:

– оплаты и нормирования труда медицинских работников, организации их режима труда и отдыха<sup>3</sup>;

– обеспечения государственных гарантий занятости населения (права на признание в установленном порядке безработным, права на доступ к услугам органов службы занятости);

– правового регулирования отдельных вопросов трудового законодательства.

**Уровень безработицы в Санкт-Петербурге**



По данным Комитета по труду и занятости

### **Право граждан на обеспечение занятости и трудоустройства.**

По данным Комитета по труду и занятости, в 2021 году уровень общей безработицы в Санкт-Петербурге снизился более чем в два раза по сравнению с аналогичным периодом 2020 года. Численность граждан, состоящих на регистрационном учете в целях поиска подходящей работы снизилось со 105 тыс. человек (на конец декабря 2020 года), до 36 тыс. человека (на конец декабря 2021 года)<sup>4</sup>.

Несмотря на меры, принимаемые государством в целях противодействия негативным последствиям пандемии коронавируса,

проблемы, связанные с реализацией гражданами права на труд и защиту от безработицы не теряют остроты. Об этом свидетельствуют и ежегодно поступающие к Уполномоченному обращения.

Так, в 2021 году к Уполномоченному обратился за содействием зарегистрированный в Центре учета Артур Ш., которому в 2020 году выплачивали пособие по безработице, но в 2021 году не только прекратили, но и потребовали вернуть уже произведенные выплаты, мотивировав это отсутствием у заявителя регистрации по месту жительства. Оказывая помощь Артуру, сотрудники аппарата Уполномоченного выяснили, что с подобной проблемой столкнулись и другие граждане, зарегистрированные дистанционно в 2020 году в качестве безработных через портал «Работа в России», однако не имевших отметки о месте жительства в паспорте. До вмешательства омбудсмена Центр занятости населения Санкт-Петербурга (далее – Центр занятости) настаивал на возврате «по ошибке» выплаченных им пособий.

По обращению Артура Ш. омбудсменом была инициирована проверка, которую провел Комитет по труду и занятости, по результатам которой Уполномоченного проинформировали, что к случаям ошибочного признания безработными граждан, которые, как Артур Ш., вместо адреса регистрации указали в заявлении адрес фактического проживания,

<sup>3</sup> См. раздел «Право на охрану здоровья и медицинскую помощь».

<sup>4</sup> Аналитическая информация о рынке труда Санкт-Петербурга: <https://ktzn.gov.spb.ru/analiticheskaya-informaciya/rynok-truda-sankt-peterburga/>

привело отсутствие в период запуска дистанционной регистрации граждан в качестве безработных на портале «Работа в России» четко сформулированных требований по предъявлению сведений о постоянной регистрации. Однако в настоящее время наличие постоянной регистрации является одним из обязательных требований для назначения пособия по безработице.

В ведомстве также констатировали, что прекращение выплаты пособия по безработице Артуру и другим людям без регистрации по месту жительства, оказавшимся в аналогичной ситуации, и снятие их с учета в качестве безработных было обоснованным, нарушений в действиях Центра занятости населения Санкт-Петербурга не выявлено.

Одновременно Комитет по труду и занятости поручил Центру занятости приостановить работу по взысканию пособия по безработице, выплаченного гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства. В Комитете также согласились с позицией омбудсмена, что отсутствие постоянной регистрации не должно лишать граждан права на государственную поддержку в виде пособия по безработице и помощи в поиске работы.

По информации, полученной омбудсменом от Артура Ш., ему подтвердили, что полученное им пособие по безработице не подлежит возврату<sup>5</sup>.

В 2021 году Комитетом по труду и занятости были разработаны рекомендации Министерству труда и Федеральной службе по труду и занятости РФ, направленные на обеспечение трудовых прав граждан без регистрации по месту жительства. Согласно этим предложениям, поддержанным Уполномоченным, решение о признании безработными граждан без регистрации по месту жительства должно приниматься по месту их пребывания (после подтверждения, что они не зарегистрированы в качестве безработных в других регионах).

Данным проектом также предполагалось не рассматривать получение гражданином пособия по безработице в регионе пребывания как необоснованное обогащение и не взыскивать полученные суммы при наличии подтверждения, что гражданин не состоит на регистрационном учете в качестве безработного в органах службы занятости по месту жительства.

Однако при подготовке изменений в действующее законодательство вышеуказанные предложения Комитета по труду и занятости Минтрудом не были учтены и с 01.07.2021 вступили в силу изменения в законодательство о занятости населения, которые по-прежнему содержат привязку места обращения за регистрацией в качестве безработного к месту регистрации по месту жительства гражданина.

### **Совершенствование правового регулирования труда дистанционных работников.**

Совершенствование гарантий трудовых прав по-прежнему остается актуальным вопросом для жителей Санкт-Петербурга. Импульс для развития новых форм организации труда, включая удаленную работу, дала пандемия коронавируса.

**Из обращения к Уполномоченному Артура Ш.**

«Реалии жизни таковы – регистрации нет и человека нет! Если у него нет прописки, то и прав у него никаких нет, ни на биржу встать, ни на работу устроиться».



С 1 января 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 08.12.2020 № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» (далее – Федеральный закон № 407-ФЗ).

В рамках проводимого омбудсменом мониторинга применения нового законодательства в Санкт-Петербурге прокуратура Санкт-Петербурга сообщила, что обращения граждан о возможных нарушениях прав в части применения требований Федерального закона № 407-ФЗ в органы прокуратуры города не поступали.

Согласно информации Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге (далее – ГИТ), обращений работников по вопросам нарушения их прав при переводе на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя не поступало, а при проведении надзорных мероприятий подобных нарушений выявлено не было.

Вместе с тем в ходе надзорной деятельности за истекший период 2021 года в указанной сфере прокуратурой Колпинского района было выявлено нарушение трудового законодательства. Так, в пунктах 3.18, 3.19 Правил внутреннего трудового распорядка ООО «Винстрой Инжиниринг» установлено, что денежные суммы, предусмотренные указанными пунктами, выплачивалась дистанционным работникам пропорционально отработанному времени. За дни, когда трудовую функцию работник не выполнял по причине болезни, отпуска, диспансеризации и т.д., компенсационную выплату он не получал. Это противоречит требованиям статьи 312.5 ТК РФ, в соответствии с которой выполнение работником трудовой функции дистанционно не может являться основанием для снижения заработной платы. По результатам проверки прокуратурой района принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен, соответствующие изменения внесены в локальный нормативный акт организации.

**Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства.** За последние годы в России был принят целый ряд нормативных актов, нацеленных на повышение эффективности государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства.

С 1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», призванный устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Особый акцент в данном федеральном законе сделан на стимулировании добросовестности контролируемых лиц и профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Определяется, что при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий.

Роструд активно использует современные информационные технологии. Реализуемый проект «Открытой инспекции труда» дает работникам и работодателям удобный доступ к информации о работе государственных инспекций труда, позволяет оперативно получать сведения о проверках и контроле за соблюдением трудовых прав.

По данным Комитета по труду и занятости, в 2021 году исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга было проведено 434 проверки в подведомственных организациях, из которых 369 – плановые проверки, 65 – внеплановые.

В ходе проверок были выявлены нарушения требования трудового законодательства по вопросам оформления трудовых отношений, изменения трудовых договоров, оплаты и охраны труда, несоответствия локальных нормативных актов требованиям законодательства. Всем подведомственным организациям даны рекомендации по устранению выявленных нарушений.

Большой объем нарушений трудовых прав повлиял на рост прокурорских проверок работодателей. Благодаря надзорной деятельности органов прокуратуры Санкт-Петербурга в 2021 году удалось добиться погашения задолженности по заработной плате на сумму свыше 958 млн рублей, восстановлены нарушенные трудовые права 9 220 работников.

По всем поступившим обращениям о нарушении трудовых прав Уполномоченным были направлены соответствующие запросы для проведения проверочных мероприятий в рамках компетенции в Государственную инспекцию труда, органы прокуратуры, администрации районов Санкт-Петербурга (в рамках ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства).

Примером восстановления нарушенных трудовых прав работников по результатам инициированной Уполномоченным проверки может служить обращение Алексея В., который два года добивался выплаты задолженности по заработной плате в размере 266 тысяч рублей.

Алексей сообщил омбудсмену, что был уволен из ЗАО «Пилон» по сокращению штата в сентябре 2019 года, однако выплаты задолженности после этого не последовало. В январе 2020 года было возбуждено исполнительное производство по факту невыплаты заработной платы, но деньги на счет заявителя так и не поступили.

В результате проведенной руководством УФССП по Санкт-Петербургу по инициативе Уполномоченного проверки в июне 2021 года заявителю на его расчетный счет была переведена сумма задолженности в полном объеме. Судебные приставы также сообщили Уполномоченному, что по состоянию на июнь 2021 года в отношении должника ЗАО «Пилон» возбуждено сводное исполнительное производство, которое объединяет 245 исполнительных производств на общую сумму взыскания 525 млн рублей (включая долги по заработной плате)<sup>6</sup>.

*В 2021 году инспекторами Государственной инспекцией труда было проведено 3 762 проверки соблюдения работодателями трудового законодательства, что составило 110 % от аналогичного показателя прошлого года. По результатам проверок было выявлено 11 599 нарушений трудового законодательства, в том числе по вопросам: **оплаты труда (1 797), оформления трудовых отношений (481), охраны труда (6 613).***

**Из обращения к Уполномоченному Алексея В.**

«В настоящее время (спустя почти 2 года с момента увольнения) обязательства о выплате задолженности по заработной плате не исполнено, по моему исполнительному производству – неизвестность. Для нашей семьи, в которой находятся на попечении двое несовершеннолетних детей, имеются ипотечные обязательства, возможное бездействие службы судебных приставов может привести к серьезным финансовым затруднениям».

<sup>6</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/22\\_07\\_2021\\_pochti-dva-goda-sokrashchennyy-rabotnik-dobivalsya-vyplaty-zadolzhennosti-po-zarplate/?sphrase\\_id=2283](https://ombudsmanspb.ru/news/22_07_2021_pochti-dva-goda-sokrashchennyy-rabotnik-dobivalsya-vyplaty-zadolzhennosti-po-zarplate/?sphrase_id=2283)





*Совещание по вопросам обеспечения и защиты трудовых прав сотрудников охранных предприятий. Среди участников руководитель Государственной инспекцией труда Игорь Беляев, начальник Главного управления Росгвардии по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Михаил Соболев, Александр Шишлов. 18.03.2021.*

В адрес Уполномоченного поступают обращения от сотрудников охранных предприятий, в которых заявители жалуются на невыплату заработной платы и сообщают о безуспешных попытках самостоятельно отстоять свои трудовые права.

Представляется, что одной из причин незащищенности работников указанной сферы является практика ведения охранной деятельности не в том субъекте РФ, где зарегистрировано предприятие. Это существенно затрудняет контроль. Петербургские контролирующие и надзорные органы не проводят проверки в отношении юридических лиц, зарегистрированных в другом регионе. Как следствие – оформление трудовых отношений происходит в ущерб интересам работника.

Подобная практика территориальной раздельности места регистрации охранного предприятия и объекта, на котором работают его сотрудники, дает, с одной стороны, преимущества при заключении государственных контрактов. Зарплата сотрудников указывается из расчета МРОТ по

месту регистрации юридического лица и может быть ниже, чем в регионе, где находится охраняемый объект. Тем самым снижается цена контракта по сравнению с местными конкурентами. Такое положение создает условия для злоупотреблений, а добросовестные охранные предприятия лишаются возможности оказывать свои услуги государственным организациям.

Данные тревожные тенденции были озвучены Уполномоченным в марте 2021 года на организованном ГИТ совещании по вопросам обеспечения и защиты трудовых прав сотрудников охранных предприятий.

По результатам совещания были достигнуты договоренности о создании межведомственной рабочей группы для подготовки рекомендаций по совершенствованию нормативной базы, регламентирующей трудовые отношения в сфере охранный бизнеса. Участники совещания также поддержали предложение начальника ГУ Росгвардии о совместной встрече с руководителями охранных предприятий Санкт-Петербурга для обсуждения их предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере частной охранной деятельности<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/v-sankt-peterburge-budet-sozdana-mezhvedomstvennaya-rabochaya-gruppa-po-voprosam-obespecheniya-i-zashch/?sphrase\\_id=2283](https://ombudsmanspb.ru/news/v-sankt-peterburge-budet-sozdana-mezhvedomstvennaya-rabochaya-gruppa-po-voprosam-obespecheniya-i-zashch/?sphrase_id=2283)

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Минтруду России:

- рассмотреть вопрос внесения изменений в законодательство о занятости населения, в соответствии с которыми:
- гражданам будет предоставлено право обращаться для признания безработными в службы занятости населения по месту их пребывания (после подтверждения, что они не зарегистрированы в качестве безработных в других регионах);
- получение гражданином пособия по безработице в регионе пребывания не будет рассматриваться как необоснованное обогащение при наличии подтверждения, что гражданин не состоит на регистрационном учете в качестве безработного в органах службы занятости по месту жительства.



*Вид на Адмиралтейство из Александровского сада.*





Сквер Безбородко

## 1.9. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь

### 1.9.1. Право на социальное обеспечение и социальную защиту

#### Конституции РФ

##### Статья 7

*Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.*

*В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты*

В Санкт-Петербурге социальная поддержка предусмотрена по 240 направлениям и оказывается 194 категориям получателей.

В 2021 году бюджет Комитета по социальной политике по сравнению с 2020 годом увеличился на 9,6 млрд руб. и составил свыше 94 млрд руб. Из них 80 млрд руб. – средства бюджета Санкт-Петербурга, 14,8 млрд руб. – средства федерального бюджета. 85 % средств были израсходованы на меры социальной поддержки, 14 % – на социальное обслуживание жителей Санкт-Петербурга.

В 2021 году в условиях продолжающейся пандемии возникла необходимость расширения перечня мер социальной поддержки как на федеральном, так и на региональном уровне.

В связи с падением доходов населения, повышением цен, сокращением рабочих мест, увеличением безработицы, необходимостью прохождения лечения, реабилитации после перенесенного коронавируса, государственная социальная поддержка становится актуальной темой не только для уязвимых, социально незащищенных категорий людей, но и для трудоспособного населения.

#### Защита прав малоимущих семей с детьми

В 2021 году, как и в прошлые годы, Уполномоченный сталкивается с жалобами семей с детьми на задержки и отказы в выплате ежемесячного пособия на детей.

---

*Население Санкт-Петербурга на 01.01.2021 составляет*  
**5 384,3 тыс. чел.**

*Из них:*

*– граждан старше трудоспособного возраста – 1 437,1 тыс. человек*

*– детей – 963,3 тыс. человек*

---



В дополнение к уже имеющимся региональным выплатам семьям, имеющим детей, федеральным законодательством<sup>1</sup> с 2020 года были установлены дополнительные меры государственной поддержки – ежемесячные выплаты семьям с детьми от трех до семи лет, среднедушевой доход которых ниже регионального прожиточного минимума (далее – ежемесячная выплата). Порядок и условия назначения ежемесячных выплат устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>, а назначаются органами социальной защиты населения. Однако в нашем городе право на ежемесячные выплаты получили лишь семьи, имеющие регистрацию по месту жительства в Санкт-Петербурге.

В сложившейся ситуации к Уполномоченному стали поступать жалобы<sup>3</sup> родителей, не имеющих регистрации по месту жительства, в том числе имеющих регистрацию по месту пребывания в Санкт-Петербурге, а также нигде не зарегистрированных, на отказы в назначении ежемесячной выплаты. В защиту прав заявителей омбудсмен обращался к Губернатору, после чего были восстановлены права только семей, не имеющих никакой регистрации, при этом в отношении других вопрос решен не был. В связи с этим в ежегодном докладе за 2020 год была дана соответствующая рекомендация<sup>4</sup>, которая учтена<sup>5</sup>, права всех семей с детьми без регистрации по месту жительства восстановлены.

#### Из обращения к Уполномоченному Марии С.

«Мне было отказано в назначении государственной услуги по назначению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка поскольку я якобы не проживаю постоянно в Российской Федерации. Вместе с тем я проживаю постоянно в России, о чем я предоставляла регистрацию по месту пребывания в Санкт-Петербурге (постоянной регистрации у меня нет, я стою на учете в качестве лица БОМЖ в центре учета граждан БОМЖ в Санкт-Петербурге)».

С отказом администрации Адмиралтейского района в назначении другой выплаты на ребенка – ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка столкнулась зарегистрированная по месту пребывания в Санкт-Петербурге Мария С. В ее случае было отказано в пособии по причине отсутствия регистрации по месту жительства на территории РФ, несмотря на то, что оно установлено федеральным законом<sup>6</sup> и должно предоставляться гражданам России, постоянно проживающим на ее территории. Однако, по мнению районной администрации, отсутствие регистрации по месту жительства на территории РФ при наличии места пребывания в Санкт-Петербурге являлось основанием не считать россиянами заявительницу и ее ребенка.

Марии С. пришлось обратиться в Минтруд России, который направил в адрес Комитета по социальной политике разъяснения, что заявитель

вправе подать заявление о назначении ежемесячной выплаты как по месту фактического проживания, так и по месту постоянной (временной) регистрации<sup>7</sup>. Оснований для отказа в таких случаях действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Учитывая, что заявитель представила в администрацию района все сведения, подтверждающие постоянный характер проживания ее семьи на территории Российской Федерации, и иного места жительства семья не имеет, Уполномоченный, с учетом позиции Минтруда России, запросил в Комитете по социальной политике сведения о принятых в отношении заявителя мерах, предложил проанализировать отказы районных администраций в назначении ежемесячных выплат в аналогичных случаях и привести практику назначения ежемесячных выплат на территории Санкт-Петербурга в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Комитет по социальной политике проинформировал, что ранее в районные администрации направлялись методические рекомендации по данному вопросу, право Марии С. на получение выплаты восстановлено, ежемесячная выплата на ребенка назначена с момента подачи заявления.

В 2021 году к Уполномоченному поступали жалобы родителей на отказы в предоставлении ежемесячных выплат на детей из-за отсутствия дохода у трудоспособных взрослых членов семьи до достижения ребенком возраста трех лет. Анализ действующего федерального и регионального законодательства показал, что в городе этой меры социальной поддержки лишаются все малообеспеченные семьи, где один из нетрудоустроенных по объективным обстоятельствам родителей остается дома с ребенком до трех лет.

Основные требования к предоставлению ежемесячных выплат установлены на федеральном уровне<sup>8</sup>. Пособие предназначено для малоимущих семей, поэтому при оценке нуждаемости учитывается среднедушевой доход. Выплата назначается при наличии у взрослых членов семьи заработка или в случае, если отсутствие доходов обосновано объективными жизненными обстоятельствами (уважительными причинами). Согласно документу, одним из таких обстоятельств является уход одним из членов семьи за ребенком до трех лет.

Однако региональное законодательство<sup>9</sup> обязывает трудоспособного члена семьи, который ухаживает за ребенком, быть трудоустроенным. Соблюсти это требование, особенно

---

*Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П, сам по себе факт регистрации или отсутствии таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно части 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации», не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.*

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 20.03.2020 № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»; Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 № 384 «Об утверждении основных требований к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерного перечня документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовой формы заявления о ее назначении».

<sup>2</sup> Пункт 5-3 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

<sup>3</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 164, 165.

<sup>4</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 169.

<sup>5</sup> Закон Санкт-Петербурга от 15.02.2022 № 58-8 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

<sup>7</sup> Административный регламент по предоставлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги в сфере переданных полномочий Российской Федерации по назначению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка, утвержденный приказом Минтруда России от 04.02.2019 № 55Н.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 № 384 «Об утверждении основных требований к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерного перечня документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовой формы заявления о ее назначении».

<sup>9</sup> Приложение № 9 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 22.05.2013 № 343 «О реализации главы 5 «Социальная поддержка семей, имеющих детей» Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».



в условиях коронавирусного кризиса, удастся не всем. В результате малообеспеченные семьи, в которых работает только один родитель, а второй ухаживает за детьми дома, вместо государственной поддержки получают отказы в назначении выплат на ребенка от трех до семи лет.

Посчитав такое ограничение неправомерным, Уполномоченный направил свою позицию в Правительство Санкт-Петербурга с предложением привести региональный порядок назначения ежемесячных выплат в соответствие с федеральными требованиями. Эта инициатива получила поддержку<sup>10</sup>, Комитет по социальной политике подготовил проект постановления Правительства Санкт-Петербурга с соответствующими изменениями, который в настоящее время находится на согласовании.

Петербуржцы также обращались к омбудсмену в связи с отказами Отделения Пенсионного фонда РФ в назначении ежемесячного пособия единственному родителю на детей от 8 до 17 лет в случае, если среднедушевой доход семьи не превышает величину прожиточного минимума в субъекте РФ (далее – ежемесячное пособие). При этом среднедушевой доход семьи рассчитывается не только с учетом полученных денежных средств, а также с учетом имеющегося у семьи имущества (жилье, земельные участки, транспортные средства), в том числе реализованного в налоговом периоде.

*Право на ежемесячное пособие на ребенка в возрасте от восьми до семнадцати лет имеет единственный родитель такого ребенка или родитель (иной законный представитель) такого ребенка, в отношении которого предусмотрена на основании судебного решения уплата алиментов, при этом размер среднедушевого дохода такой семьи не превышает величину прожиточного минимума на душу населения в субъекте Российской Федерации по месту жительства (пребывания) или фактического проживания заявителя, установленную в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» на дату обращения за назначением указанного пособия.*

*В целях предоставления указанного пособия единственным родителем признается родитель ребенка, который указан в записи акта о рождении ребенка, при условии, что в этой записи отсутствуют сведения о втором родителе ребенка или сведения об отце в записи акта о рождении ребенка внесены по заявлению матери ребенка, либо в случае, если второй родитель ребенка умер, признан безвестно отсутствующим или объявлен умершим.*

*Статья 10.1. Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (введена с 01.07.2021)*

Ежемесячное пособие было установлено 01.07.2021 на федеральном уровне<sup>11</sup>.

Подать заявление на его назначение в органы Пенсионного фонда РФ можно было начиная с 01.07.2021 в электронном виде с использованием федеральной государственной

<sup>10</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/prava-maloobespechennykh-semey-s-detmi-ot-3-kh-do-7-mi-let-v-peterburge-kak-slovo-otpusk-stalo-prich/?sphrase\\_id=2310](https://ombudsmanspb.ru/news/prava-maloobespechennykh-semey-s-detmi-ot-3-kh-do-7-mi-let-v-peterburge-kak-slovo-otpusk-stalo-prich/?sphrase_id=2310)

<sup>11</sup> Федеральный закон от 26.05.2021 № 151-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – портал Госуслуг). Однако система оказалась не готова к обработке всех сведений, необходимых для подтверждения права на пособие. Начались многочисленные задержки и отказы в назначении пособий, в том числе из-за якобы допущенных ошибок при заполнении электронных заявлений, с которыми граждане не соглашались.

С июля 2021 года возмущенные родители стали обращаться к Уполномоченному.

В связи с пандемией был ограничен прием граждан сотрудниками клиентских служб. Заявители жаловались на невозможность дозвониться по телефону, попасть на прием, чтобы выяснить причину отказа и донести недостающие документы или исправить неточности в заявлении, прикрепить сканы уточняющих документов к ранее направленному в электронном виде заявлению на едином портале либо направить их по электронной почте. С целью обеспечения гражданам возможности доработки заявлений в электронном виде Уполномоченным было направлено обращение в Отделение Пенсионного фонда РФ.

К Уполномоченному стали поступать жалобы многодетных семей, которые воспользовались правом на реализацию земельного сертификата в Санкт-Петербурге в отчетном периоде, на отказы в предоставлении ежемесячного пособия. В результате среднедушевой доход в таких семьях превысил величину прожиточного минимума, так как при его расчете была учтена сумма средств земельного капитала, предоставленная им за счет средств бюджета Санкт-Петербурга на возмещение расходов на приобретение в собственность земельного участка, как выплата компенсационного характера.

В Санкт-Петербурге наряду с предоставлением садовых земельных участков в натуральной форме реализуется программа предоставления дополнительной меры социальной поддержки в виде земельного капитала в Санкт-Петербурге<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Закон Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства для собственных нужд и дополнительной меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей».

#### Из обращения к Уполномоченному Зинаиды М.

«Пришла в клиентскую службу Пенсионного фонда с намерением предоставить дополнительно документы по заявлению, однако в приеме документов мне отказали, сославшись на то, что «некуда прикрепить». <...> Почему отказываются принимать документы, которые я считаю нужным предоставить, и в итоге ведомство ссылается на то, что в отказе моя вина? <...> Ведомство упорно настаивает, что это я неправильно предоставила информацию о детях, хотя ранее по горячей линии сообщалось о техническом сбое, в связи с которым часть данных попросту не загрузилась в заявление».

#### Из ответа Пенсионного фонда многодетной матери Светлане М.

«Вам в 2020 году была выплачена единовременная денежная выплата средств земельного капитала, которая является выплатой компенсационного характера и учитывается при расчете среднедушевого дохода семьи. Таким образом, в соответствии с Правилами, право на назначение вышеуказанной выплаты у Вас отсутствует. Отказ в назначении пособия принят правомерно».



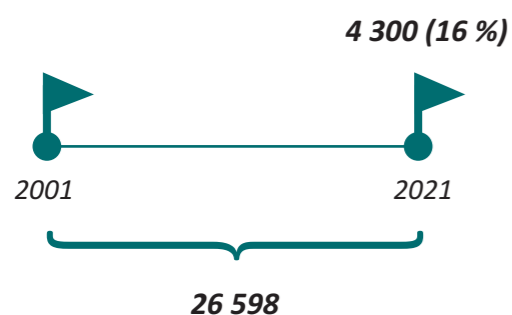
В Санкт-Петербурге

**50 375** многодетных семей,

в которых воспитываются

**162 435** детей

**Сертификаты  
«Земельный капитал  
в Санкт-Петербурге»**



Решение о предоставлении многодетным семьям возможности приобретать земельные участки самостоятельно и получать частичное возмещение расходов за счет бюджета города было принято в связи с отсутствием в пределах территории города федерального значения Санкт-Петербурга необходимого количества земельных участков.

Таким образом, земельный капитал в Санкт-Петербурге по своей правовой природе является мерой социальной поддержки многодетных семей Санкт-Петербурга, призванной возместить предоставленное им федеральным законодательством право на земельный участок в натуральной форме. При такой ситуации средства земельного капитала в Санкт-Петербурге не должны учитываться в доход семьи при определении права на ежемесячное пособие.

Правовая позиция Уполномоченного по данному вопросу была направлена в Отделение Пенсионного фонда РФ, который ее поддержал и обратился в Пенсионный фонд РФ.

С 01.02.2022 в Правила назначения и выплаты ежемесячного пособия (Правила)<sup>13</sup> были внесены соответствующие изменения<sup>14</sup>. Теперь полученный в отчетном периоде земельный капитал в Санкт-Петербурге не является основанием для отказа в назначении пособия.

Еще одной проблемой стали отказы в ежемесячном пособии по причине превышения дохода семьи над величиной прожиточного минимума в связи с учетом в доход семьи сумм «уплаченных» одним из членов семьи алиментов. Правилами установлены перечни видов доходов, учитываемых и не учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи. Так, при расчете среднедушевого дохода семьи учитывается сумма «полученных» алиментов. При этом в перечне не учитываемых доходов не указано, что сумма «уплаченных» алиментов не должна входить в доход. Однако органы Пенсионного фонда РФ фактически учитывают одну и ту же сумму алиментов в доходы двух разных семей.

Полагая, что это нарушает права семей с детьми, в которых проживают лица, добросовестно выплачивающие алименты, на получение пособий, омбудсмен обратилась в Минтруд России с предложением урегулировать эту ситуацию. Минтруд России сообщил, что исключение из доходов семьи выплачиваемых алиментов противоречит комплексному подходу к учету доходов семьи. Кроме того, по мнению Минтруда России, отсутствуют первичные (достоверные) источники сведений о размере выплаченных алиментов.

Однако комплексный подход к учету доходов малообеспеченных семей в целях оказания им социальной поддержки сложился до установления с 01.07.2021 ежемесячного пособия. Так, при определении права на иные, установленные на федеральном уровне, меры социальной поддержки малообеспеченных граждан суммы «уплаченных» алиментов не учитываются. Например, в соответствии с пунктом 3 Перечня видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи (утвержден в 2003 году)<sup>15</sup>, из дохода семьи или одиноко проживающего гражданина исключается сумма «уплаченных» алиментов.

В Санкт-Петербурге при определении права на дополнительные меры социальной поддержки, предоставляемые за счет регионального бюджета, действует такой же порядок определения дохода семьи: «В совокупный доход семьи для определения величины среднедушевого дохода семьи не включаются алименты, выплачиваемые одним из законных представителей на содержание несовершеннолетних детей, не проживающих в данной семье»<sup>16</sup>. Такая же практика сложилась в городе при назначении ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно<sup>17</sup>. В качестве источников сведений о выплаченных алиментах принимаются справки о размере удержанных с заработной платы алиментов, выдаваемые работодателями, справки о размере перечисленных алиментов, выдаваемые территориальными органами Федеральной службы судебных приставов, нотариально оформленные алиментные соглашения.

В целях защиты прав малообеспеченных семей на получение ежемесячных пособий позиция омбудсмена была направлена Уполномоченному по правам человека в РФ с просьбой принять меры, направленные на внесение изменений в пункт 22 Правил в части исключения из дохода семьи сумм «уплаченных» алиментов.

В 2021 году регулярно поступали жалобы на отказы в назначении ежемесячного пособия из-за неверного определения среднедушевого дохода семьи. Так, в своем обращении Елизавета Н. сообщила, что доход ее семьи рассчитан неверно с учетом полученных средств от реализации имущества (продажи машины).

Проанализировав действующее законодательство, омбудсмен пришла к выводу, что права семьи Елизаветы действительно нарушены.

Из обращения к Уполномоченному Елены М.

«В доход посчитали алименты моего нынешнего супруга, которые он выплачивает на основании судебного приказа. Как мне отписался Пенсионный фонд, учитываются все доходы до вычета налогов. Но разве это доход или налог? Разве это правомерно? То есть если бывшая супруга подает на пособие, это ее доход на основании судебного приказа. И если я подаю на пособие это тоже мой доход. Что-то здесь не сходится».

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 28.06.2021 № 1037 «Об утверждении Правил назначения и выплаты ежемесячного пособия женщине, вставшей на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности, и ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет в части, не определенной Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», а также перечня документов (копий документов, сведений), необходимых для назначения указанных пособий, и форм заявлений об их назначении».

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 28.01.2022 № 68 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 20.08.2003 № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи».

<sup>16</sup> Пункт 3.2 Порядка расчета среднедушевого дохода семьи для предоставления мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки семьям, имеющим детей, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22.05.2013 № 343 «О реализации главы 5 «Социальная поддержка семей, имеющих детей» Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 20.03.2020 № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».



#### Из обращения к Уполномоченному Елизаветы Н.

«...Этот доход берется не всей суммой, а делится ежемесячно... три раза я подавала обращение в Пенсионный фонд, они присылают отписки, даже не смотрят на мои аргументы при расчете среднедушевого дохода. Они берут всю сумму продажи транспортного средства и неверно рассчитывают доход».

#### Из обращения к Уполномоченному Лидии М.

«Я получаю пенсию всего 10 600 руб. ...Невозможно прожить на эти 10 тыс., ни лекарств купить, ни коммунальные оплатить, ни фруктов».

Вмешательство омбудсмена помешало оставить без средств к существованию семью, в которой мать-инвалид воспитывает ребенка-инвалида, из-за неправомерных требований возврата ошибочно начисляемой суммы социальной выплаты<sup>18</sup>.

Так, Анна Н., будучи инвалидом, еще в 2011 году обращалась в одно из отделений Пенсионного фонда РФ с заявлением о начислении ей компенсационной выплаты по уходу за своим сыном – ребенком-инвалидом. Предоставляя необходимые документы, она не указала, что уже является получателем пенсии по инвалидности, назначенной ей в Ленинградской области, где она зарегистрирована, а сотрудники петербургского отделения это не проверили и назначили ей запрашиваемую выплату. В течение 10 лет мама ребенка-инвалида получала как свою пенсию по инвалидности в Ленинградской области, так и выплату по уходу за ним – в Санкт-Петербурге. В 2020 году при инвентаризации пенсионных дел сотрудники ПФ выяснили, что компенсационная выплата по уходу Анне назначена неправомерно. В соответствии с федеральным законодательством<sup>19</sup> нельзя назначать пособие по уходу лицам, получающим свою пенсию, независимо от ее вида и размера.

<sup>18</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/oshibka-pensionnogo-fonda-mogla-oboytis-seme-invalidov-v-sotni-tysyach-rublej/?sphrase\\_id=2310](https://ombudsmanspb.ru/news/oshibka-pensionnogo-fonda-mogla-oboytis-seme-invalidov-v-sotni-tysyach-rublej/?sphrase_id=2310)

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 26.12.2006 № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» (в редакции от 15.07.2010), Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2013 № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы».

Поступившие из налогового органа сведения о продаже автомобиля в налоговом периоде (с 01.01.2020 по 31.12.2020) должны были быть учтены исключительно в этом же налоговом периоде пропорционально количеству месяцев, совпадающих с расчетным периодом. Однако среднедушевой доход семьи был рассчитан без применения положений пункта 21 Правил, что повлияло на определение дохода, в результате чего право малообеспеченной семьи на ежемесячное пособие было нарушено.

Уполномоченный обратился в Отделение Пенсионного фонда РФ с просьбой провести проверку законности и обоснованности принятого решения об отказе в назначении пособия. В результате расчет дохода семьи Елизаветы был пересмотрен, право на пособие восстановлено.

### Защита прав пенсионеров

В 2021 году наибольшее количество пенсионеров, обратившихся к Уполномоченному, жаловались на низкий уровень пенсионного обеспечения. Причем, если в предыдущие годы большинство пожилых людей не могли разобраться в сложном алгоритме расчета пенсии, то в 2021 году сообщали о невозможности прожить на пенсию.

Выявив ошибку десятилетней давности, структурное подразделение Отделения Пенсионного фонда РФ уведомило инвалида о прекращении выплаты компенсации и потребовало возмещения необоснованно назначенных ей денежных средств, обвинив ее в сокрытии факта получения собственной пенсии в другом субъекте. За 10 лет сумма переплаты составила неподъемные для семьи инвалидов 630 тыс. рублей. В случае непогашения долга Викторию ожидало разбирательство в суде. Не дожидаясь суда, женщина обратилась к Уполномоченному. В результате разбирательства в этом деле Уполномоченный выяснил, что при назначении компенсационной выплаты в 2011 году сотрудники структурного подразделения Отделения Пенсионного фонда РФ нарушили положения регламента – не запросили официально сведения о неполучении пенсии в территориальном органе Пенсионного фонда по месту регистрации Анны.

В ответе на соответствующий запрос Уполномоченного в Пенсионном фонде признали ошибку и от требования возврата переплаты отказались. В связи с поступающими в адрес Уполномоченного жалобами пенсионеров на удержания из пенсии излишне выплаченных сумм, в получении которых отсутствует их вина, в Отделение Пенсионного фонда РФ был направлен запрос с просьбой прояснить ситуацию на примере двух, казалось бы, одинаковых ситуаций.

На рассмотрении Уполномоченного находилось обращение Галины Н. о неправомерном требовании внести ошибочно выплаченные суммы пенсии.

В ходе проведенной районным Управлением Пенсионного фонда ревизии было выявлено, что при переводе с одного вида пенсии на другой выплата новой пенсии была произведена в завышенном размере в связи с автоматической неправомерной индексацией как неработающему пенсионеру. В результате образовалась переплата пенсии, хотя в распоряжении Пенсионного фонда имелись сведения от работодателя пенсионерки о факте трудовой деятельности и индексация была не положена. Районное Управление письменно уведомило ее о необходимости возмещения переплаты, на личном приеме сотрудниками Управления ей также было указано на возможность взыскания с нее переплаты из выплачиваемой пенсии в принудительном порядке.

В то же время, в рамках рассмотрения жалобы Валентины Б. на снижение размера пенсии в адрес Уполномоченного поступило письмо Отделения Пенсионного фонда РФ, из которого следовало, что в аналогичной ситуации (переплата произошла по той же причине) размер пенсии Валентины был приведен в соответствие, однако требование о возмещении переплаты выставлено не было.

**«В отношении излишне выплаченных сумм пенсии, возникших в связи с ошибкой территориального органа ПФР, допущенной при установлении и (или) выплате пенсии, территориальный орган ПФР:**

- определяет причину, по которой была допущена ошибка (счетная ошибка, ошибка вследствие неправильного применения законодательства РФ, техническая ошибка);
- осуществляет взаимодействие с пенсионером для решения вопроса о погашении излишне выплаченных сумм пенсии на основании его добровольного согласия в соответствии с пунктом 22 Правил выплаты пенсии, утв. приказом Минтруда России от 17.11.2014 № 885н (утр. силу с 01.01.2022) (статья 1102 Гражданского кодекса РФ);
- обращается в судебные органы для решения вопроса о взыскании излишне выплаченных сумм пенсии в судебном порядке (в случае счетной ошибки) (статья 1109 Гражданского кодекса РФ)».

Из письма Отделения Пенсионного фонда РФ



Уполномоченный предложил Отделению Пенсионного фонда РФ повторно проверить правомерность вынесенного решения о взыскании с Галины Н. переплаты.

Омбудсмен был проинформирован, что пенсионерке было просто предложено внести переплату, однако принудительно ничего удерживать не будут.

## Защита прав граждан на социальное обслуживание

В Санкт-Петербурге двухуровневая система государственных учреждений социального обслуживания населения включает в себя 107 государственных учреждений, 96 из которых предоставляют социальные услуги.

56 учреждений имеют районное подчинение: комплексные центры социального обслуживания населения, работающие с пожилыми людьми, малоимущими, бездомными; центры социальной реабилитации инвалидов и детей инвалидов; центры помощи семье и детям и другие.

В городском подчинении находится 51 учреждение, в том числе 34 стационарных учреждений социального обслуживания населения, коечная мощность которых составляет 9 043 койко-мест.

В предыдущие годы в Санкт-Петербурге была создана одна из самых развитых систем учреждений социального обслуживания населения в стране, включающая учреждения всех форм и типов социального обслуживания различных категорий граждан. Последним этапом стало создание в 2019 году Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр организации социального обслуживания» (далее – ЦОСО)<sup>20</sup> в целях реализации единого подхода при принятии решений о признании граждан нуждающимися в предоставлении социального обслуживания и далее разработки индивидуальных программ предоставления социальных услуг (далее – ИППСУ).

Эта система все еще нуждается в совершенствовании. На сегодняшний день существует пробел в полномочиях государственных учреждений системы социального обслуживания, о чем свидетельствуют поступающие обращения.

Так, к Уполномоченному обратились соседи по лестничной площадке одинокого больного человека, которые больше не могли равнодушно смотреть, как он просит о помощи. Дмитрий С., трудоспособного возраста, по состоянию здоровья нуждался в посторонней помощи, из дома выйти не мог, инвалидность была не оформлена, средств к существованию не имел и голодал. Со слов соседей, они неоднократно обращались в социальные службы, однако им отвечали, что Дмитрий не пенсионер по возрасту и не инвалид, поэтому социальное обслуживание на дому ему не положено.

В августе 2021 года сотрудниками ЦОСО он был признан нуждающимся в предоставлении социального обслуживания на дому, ему была разработана ИППСУ<sup>21</sup>, однако договор с поставщиком социальных услуг так и не был заключен. В Невском районе основным поставщиком социальных услуг на дому является подведомственный администрации

Невского района Комплексный центр социального обслуживания населения (далее – КЦСОН), но по Уставу он не обслуживает на дому граждан, нуждающихся в постоянном постороннем уходе, не являющихся пенсионерами по возрасту или инвалидами. Таким образом, несмотря на признание Дмитрия нуждающимся в социальном обслуживании на дому, он это право реализовать не мог.

После обращения Уполномоченного в районную администрацию сотрудники КЦСОН приняли верное решение – вопреки требованиям своего Устава, взяли под свой контроль трудную жизненную ситуацию Дмитрия, оказали беспомощному человеку необходимое содействие, организовали медицинское обследование на дому, в результате чего в кратчайшие сроки ему была установлена инвалидность II группы, назначена пенсия, оказана срочная социальная помощь в виде продуктовых наборов, заключен договор на предоставление социального обслуживания на дому.

В 2021 году в адрес Уполномоченного стали поступать жалобы граждан на завышенную стоимость услуг «социального такси» – специального транспортного обслуживания, предоставляемого отдельным категориям граждан в соответствии с главой 19 Социального кодекса.

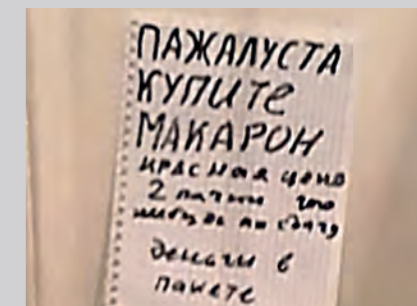
Например, в обращении ветерана Великой Отечественной войны Николая В. было сказано, что он решил воспользоваться услугой «социального такси» для возвращения домой из пригородного санатория, в котором отдыхал вместе с женой. Однако названная оператором стоимость поездки из Курортного в Василеостровский район (с учетом 50 % оплаты за счет бюджета города) – 1 320,80 руб. значительно превышала расценки известных коммерческих перевозчиков. Из-за высокой стоимости услуги ветеран был вынужден отказаться от «социального такси».

В обращениях других инвалидов также отмечалось о том, что поездки на «социальном такси» обходятся им гораздо дороже, чем 10 или 50 % от стоимости поездки на обычном такси, а для инвалидов-колясочников установлен еще и повышенный тариф стоимости поездки, так как для них требуется специально оборудованный транспорт.

### Из обращения соседей Дмитрия к Уполномоченному

Мы обращались также к социальному участковому, который ответил, что открыл программу социальной помощи для Дмитрия ещё 25 августа 2021 года, но обслуживать его должен комплексный центр. А туда его не берут без пенсии и инвалидности... Человеку нечего есть! Он просто может погибнуть от голода или болезней!

Почему мы должны смотреть, как человек умирает, а никто не хочет выполнять свои обязанности».



В 2021 году ЦОСО 115 150 человек были признаны нуждающимися в предоставлении социального обслуживания, из них только 101 093 человека заключили договоры с поставщиками социальных услуг. **14 057 человек, признанных нуждающимися в социальном обслуживании, социальными услугами так и не воспользовались.** Из них (по результатам выборочного опроса): 38 % (5 342) граждан указали причину «Отсутствии потребности»; 62 % (8 715) – «планируют начать обслуживание».

Информация Комитета по социальной политике от 04.02.2022

<sup>20</sup> Подведомственное Комитету по социальной политике.

<sup>21</sup> Рекомендуемая индивидуальная программа социального обслуживания граждан трудоспособного возраста, полностью или частично утративших способность осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в связи с заболеванием, травмой, в форме социального обслуживания на дому (№ 74 Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 29.12.2016 № 466-р «Об утверждении рекомендуемых индивидуальных программ социального обслуживания получателей социальных услуг в разрезе форм социального обслуживания, видов социальных услуг и категорий получателей социальных услуг в Санкт-Петербурге»).



**На 2021 год нормативы финансирования расходов бюджета Санкт-Петербурга на автомобильный транспорт, не относящийся к специально оборудованному, составляют 46,92 руб. за 1 километр пробега, на специально оборудованный транспорт – 71,92 руб. за 1 километр пробега.**

*Распоряжение Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 30.11.2020 № 253-р*

**В 2021 году дополнительной меры социальной поддержки в виде специального транспортного обслуживания, предусмотренного главой 19 Социального кодекса, получили 33,4 тыс. человек на общую сумму 393,5 млн руб.**

*Информация Комитета по социальной политике 16.02.2022*

По информации Комитета по социальной политике, при предоставлении услуг «социального такси» стоимость проезда на автомобильном транспорте определяется в соответствии с нормативами, утвержденными Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, исходя из анализа затрат транспортных организаций, прошедших ежегодный квалификационный отбор в Комитете по транспорту (далее – поставщики).

Анализ информации о тарифах на специальном сервисе<sup>22</sup>, позволяющем сравнить цены на поездки в такси у действующих операторов, в том числе в зависимости от времени суток и загруженности дорог, показал, что полная стоимость поездки в автомобиле поставщика «социального такси» (оплата проезда инвалидом и финансирование бюджета) значительно выше, чем у других операторов.

Завышенный норматив финансирования «социального такси» Комитет по социальной политике обосновывает, в частности, обязанностью поставщиков проводить предрейсовые меди-

цинские осмотры водителей, осуществлять контроль за техническим состоянием автомобиля, наличием у персонала водительских удостоверений российского образца и т.п., а также оказывать помощь потребителю услуги при посадке в автомобиль и высадке из него.

Однако информация об обязательном прохождении медицинских осмотров водителей и контроле за техническим состоянием автомобилей имеется и у других транспортных организаций, не являющихся поставщиками «социального такси», а обязанность по оказанию помощи при посадке и высадке инвалидов предусмотрена для всех водителей такси статьей 21.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

До сих пор актуальна проблема отсутствия у участников Великой Отечественной войны и жителей блокадного Ленинграда, не имеющих инвалидности, возможности пользоваться услугами «социального такси», на которую неоднократно указывал Уполномоченный в ежегодных докладах<sup>23</sup>.

Еще в июне 2019 года был подготовлен законопроект о внесении изменений в Социальный кодекс, предусматривающий право на социальное такси для участников Великой Отечественной войны независимо от каких-либо условий, однако до сих пор не был рассмотрен Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в первом чтении<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> <https://taxinf.ru/>

<sup>23</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 144, 151; Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 134, 137.

<sup>24</sup> Проект закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга», внесен 31.05.2019 (№ 4772), <http://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/777336526>

**Сведения о численности ветеранов Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, не имеющих права на предоставление дополнительной меры социальной поддержки в виде специального транспортного обслуживания, предусмотренной главой 19 Социального кодекса (по сведениям АИС ЭСРН на 01.01.2022)**

Льготная категория	Общее кол-во (чел.)	Из них:			
		Не имеющих права на соц. такси из числа инвалидов 1 и 2 группы	Не имеющих права на соц. такси из числа инвалидов 3 группы	Не являющихся инвалидами	Всего граждан не имеющих права на соц. такси
<b>Инвалиды Великой Отечественной войны</b>	256	0	0	0	0
<b>Участники Великой Отечественной войны</b>	3124	0	0	98	98
<b>Лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»</b>	57 191	809	5 450	4 472	10 731
<b>Труженики тыла</b>	8 803	0	62	947	1 009
<b>Бывшие несовершеннолетние узники фашистских концлагерей</b>	6 180	0	0	1 260	1 260
<b>ИТОГО</b>	<b>75 555</b>	<b>809</b>	<b>5 512</b>	<b>6 777</b>	<b>13 098</b>

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Минтруду России:

– внести в пункт 22 Правил назначения и выплаты ежемесячного пособия женщине, вставшей на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности, и ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет в части, не определенной Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», а также перечня документов (копий документов, сведений), необходимых для назначения указанных пособий, и форм заявлений об их назначении, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28.06.2021 № 1037, изменения в части исключения из дохода семьи сумм «уплаченных» алиментов.

### Отделению Пенсионного фонда Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области:

– принять меры, направленные на обеспечение гражданам возможности для доработки в электронном виде заявлений о назначении ежемесячного пособия единственному родителю на детей от 8 до 17 лет;

– обеспечить предоставление, в том числе по телефону, гражданам информации по вопросам назначения пенсий и иных социальных выплат, в частности, рассмотреть возможность размещения информации по наиболее актуальным вопросам на официальных сайтах, в помещениях ИОГВ, органов и учреждений социальной защиты населения и т.п.



**Постоянной комиссии по социальной политике и здравоохранению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга:**

– подготовить и внести на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга законопроект о внесении изменений в Социальный кодекс, предусматривающий право на специальное транспортное обслуживание («социальное такси») для участников Великой Отечественной войны, лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», тружеников тыла и бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей независимо от наличия инвалидности или ограничений способности к передвижению.

**Губернатору Санкт-Петербурга:**

В части специального транспортного обслуживания («социальное такси»):

- организовать проверку эффективности расходования бюджетных средств в рамках финансирования расходов, связанных с предоставлением специального транспортного обслуживания, и, при необходимости, внести изменения в порядок формирования нормативов финансирования специального транспортного обслуживания;
- рассмотреть возможность компенсации за счет бюджетных средств затрат поставщиков услуг «социального такси» по перевозке инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках, и использующих специально оборудованный транспорт, в целях установления для них единого тарифа оплаты проезда наравне с инвалидами, использующими автомобильный транспорт, не относящийся к специально оборудованному;
- организовать контроль расчета стоимости поездок поставщиками и фактический пробег автомобилей.

**Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга:**

- дополнить Устав ЦОСО полномочиями по подбору поставщика социальных услуг при согласии гражданина;
- дополнить Уставы районных КЦСОН полномочиями по обслуживанию на дому всех категорий граждан, нуждающихся в таком обслуживании в связи с обстоятельствами, указанными в Федеральном законе от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и Законе Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге».

## 1.9.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

### Конституция РФ

#### Статья 41

*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.*

В 2021 году в связи с продолжающейся пандемией количество жалоб петербуржцев на трудности в получении медицинской помощи увеличилось.

В обращениях к Уполномоченному люди жаловались на невозможность своевременного получения льготных лекарственных препаратов, качество оказания медицинской помощи, нарушение норм этики и деонтологии, длительное ожидание неотложной и скорой помощи, очереди в приемном покое стационаров.

Большое количество обращений было связано с отсутствием в открытом доступе достоверной актуальной информации по вопросам вакцинации против коронавируса (выбора вакцины, в том числе зарубежной, получения медицинского отвода от вакцинации, технических сбоев при получении QR-кода о вакцинации, сроков действия QR-кода, вакцинирования на дому). Граждане сообщали об отказах в проведении на дому бесплатных ПЦР-тестов, в предоставлении бесплатных лекарств от новой коронавирусной инфекции при амбулаторном лечении.

**Льготное лекарственное обеспечение.** В 2021 году, как и в прошлые годы, в адрес Уполномоченного поступали обращения граждан о нарушениях их прав на льготное лекарственное обеспечение.

До настоящего времени на федеральном уровне проблема недостаточного финансирования лекарственного обеспечения федеральных льготников, имеющих право на набор социальных услуг<sup>1</sup> (в частности, инвалидов), не решена<sup>2</sup>. Для обеспечения феде-

### Статистика заболеваемости коронавирусной инфекцией в Санкт-Петербурге

На 31.12.2020	На 31.12.2021
Заболевших <b>242 124</b>	Заболевших <b>851 909</b>
Умерших <b>7 694</b>	Умерших <b>28 036</b>

<https://coronavirusstat.ru/>  
<https://coronavirus-monitorus.ru/>

<sup>1</sup> Глава 2 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 155.



**Для обеспечения отдельных категорий жителей Санкт-Петербурга лекарственными препаратами и медицинскими изделиями:**

- из федерального бюджета на 2021 год было выделено 2 317,69 млн руб. (в 2020 году 2 366,31 млн руб.);
- из бюджета Санкт-Петербурга – 11 802,95 млн руб. (в 2020 году – 10 820,89 млн руб.).

**Для обеспечения отдельных категорий жителей Санкт-Петербурга в рамках государственных контрактов в 2021 году в регион было поставлено лекарственных препаратов и медицинских изделий, закупленных за счет бюджетных средств, на сумму 16 481,66 млн руб., из них, за счет средств:**

- федерального бюджета на сумму 1 984,48 млн. руб.,
- бюджета Санкт-Петербурга – 10 994,05 млн. руб.,
- федерального бюджета по программе «Четырнадцать высокозатратных нозологий» на сумму 3 503,13 млн руб.

*Информация Комитета по здравоохранению*

**Из обращения к Уполномоченному Дмитрия Н.**

«Комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга многократно и постоянно нарушает мои права инвалида в части обеспечения льготными лекарствами. Невозможность получения по рецепту в установленные сроки препарата Ривароксабан (Ксарелто) приобрела системный характер».

ральных льготников лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, например, тест-полосками для больных сахарным диабетом, из городского бюджета выделяются дополнительные средства. Однако этого объема недостаточно.

В апреле 2021 года поступила жалоба инвалида Дмитрия Н., из которого стало известно об отсутствии в городских аптеках лекарственного препарата «Ксарелто»<sup>3</sup>.

Факты, указанные в жалобе, были подтверждены в ходе проведенной еще в ноябре 2020 года Росздравнадзором проверки. Комитету по здравоохранению было указано на недопустимость нарушения обязательных требований действующего законодательства и предписано принять в установленный срок меры по организации полного и своевременного обеспечения заявителя необходимым лекарством в рамках государственной социальной помощи. Нарушения были устранены в 2020 году, однако в 2021 году Дмитрий вновь не был обеспечен препаратом «Ксарелто». На этот раз, после его повторного обращения, Росздравнадзором Комитету по здравоохранению было выдано Предостережение.

Росздравнадзор также сообщил Уполномоченному, что в 2021 году от граждан поступили четыре обращения по вопросу лекарственного обеспечения препаратом «Ксарелто», и что в городе предприняты меры для своевременного обеспечения граждан данного лекарственным препаратом в соответствии с действующим законодательством.

Длительное время на контроле Уполномоченного находился вопрос лекарственного обеспечения инвалида III группы Кирилла С. Молодой человек нуждается в регулярном приеме лекарственных препаратов «Дорназа альфа»<sup>4</sup> и «Гипертонический раствор 7 %», закупаемых для него индивидуально по решению врачебной комиссии. В своих обращениях к омбудсмену он жаловался на регулярно возникающие проблемы при получении этих лекарств, в том числе на невоз-

можность получения информации об их наличии в аптеках.

Комитет по здравоохранению проинформировал инвалида о том, что он может уточнять сведения о наличии необходимых ему лекарств в телефонной справочно-информационной службе. Однако в ходе проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного проверки было установлено, что в справочно-информационной службе информация по лекарственным препаратам, закупаемым гражданам индивидуально, отсутствует. Было также установлено, что и сам препарат «Дорназа альфа» отсутствовал в свободной продаже в аптеках, то есть Кирилл не мог их приобрести даже за свои деньги.

Сложившаяся ситуация создавала угрозу жизни и здоровью заявителя. Уполномоченным немедленно было направлено обращение в Комитет по здравоохранению с просьбой обеспечить своевременную закупку необходимых Кириллу лекарств и сообщить ему лично об их поступлении в аптеку. После этого заявитель был обеспечен лекарственными препаратами и проинформирован о порядке их получения.

В январе 2021 года Уполномоченный обратился к Губернатору в защиту прав людей, страдающих рассеянным склерозом, не получающих жизненно важное лекарство «Натализумаб». Заявление о критической ситуации, связанной с отсутствием препарата, поступило омбудсмену от СПб РОО инвалидов-больных рассеянным склерозом «Опора-М».

**Из обращения к Уполномоченному Кирилла С.**

«Данных лекарственных средств никогда нет в наличии, как фактически, так и предназначенных к выдаче по коду моего заболевания, чтобы их получить, при наличии у меня льготных рецептов, мне нужно дополнительно письменно жаловаться в Комздрав, прокуратуру и т.д.»

**По данным ГИС «Региональный фрагмент единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения» в Санкт-Петербурге на 30.12.2021 численность лиц, имеющих право на лекарственное обеспечение, составляла:**

- по «федеральной льготе» – 156 080 человек;
- по «региональной льготе» – 499 014 человек.

**В 2021 году норматив финансовых затрат на одного федерального льготника составлял – 929 руб. 80 коп. в месяц (в 2020 году – 890 руб. 60 коп.). При этом средняя стоимость одного рецепта на лекарственные препараты, отпускаемые из аптек Санкт-Петербурга по «федеральной» льготе, по итогам 2021 года составляла 1 890 руб.**

**Расчетная годовая потребность на 2021 год в средствах на обеспечение прав отдельных категорий граждан на оказание государственной социальной помощи по бесплатному обеспечению лекарственными препаратами за счет средств федерального бюджета составляла 6 436,22 млн руб. Было выделено из федерального бюджета 2 317,69 млн руб. (36,01 % от расчетной потребности).**

*Информация Комитета по здравоохранению*

<sup>3</sup> Предназначен для лечения тромбоза глубоких вен и легочной эмболии, а также для предотвращения образования тромбов.

<sup>4</sup> Применяется в симптоматической терапии муковисцидоза.



Рассеянный склероз входит в программу «Четырнадцать высокозатратных нозологий».

Для лечения заболеваний, указанных в постановлении Правительства РФ от 26.11.2018 № 1416 «О порядке организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, гемолитико-уремическим синдромом, юношеским артритом с системным началом, мукополисахаридозом I, II и VI типов, апластической анемией неуточненной, наследственным дефицитом факторов II (фибриногена), VII (лабильного), X (Стюарта – Прауэра), лиц после трансплантации органов и (или) тканей, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», в Санкт-Петербург поступают лекарственные препараты, централизованно закупаемые Минздравом России за счет средств федерального бюджета.

По данным ГИС «Региональный фрагмент единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения», в Санкт-Петербурге на 30.12.2021 численность лиц, имеющих право на лекарственное обеспечение по программе «Четырнадцать высокозатратных нозологий», составляла 15 590 человек.

В 2021 году в Санкт-Петербург было поставлено лекарственных препаратов и медицинских изделий, закупленных за счет федерального бюджета по программе «Четырнадцать высокозатратных нозологий», на сумму 3 503,13 млн руб.

Информация Комитета по здравоохранению

В Санкт-Петербурге проживают 310 инвалидов с активным и быстро прогрессирующим течением данного заболевания. «Натализумаб» входит в перечень важнейших лекарственных препаратов<sup>5</sup>, необходимых для оказания им медицинской помощи, и закупается Минздравом России за счет средств федерального бюджета.

Еще в 2020 году общественные организации обращали внимание Минздрава России на риск нехватки препарата. Тем не менее, государственный контракт на поставку «Натализумаба» был заключен только 19 января 2021 года.

26 января препарат был доставлен на склад в Санкт-Петербурге, однако в связи с действующей процедурой передачи в аптечную сеть<sup>6</sup> мог быть доступен для получения только через месяц.

Учитывая, что перерыв в приеме данного лекарства влечет необратимые последствия для больных рассеянным склерозом и создает реальную угрозу жизни людей, Уполномоченный обратился к Губернатору с просьбой безотлагательно обеспечить больных рассеянным склерозом жизненно важным лекарственным препаратом «Натализумаб», после чего нуждающиеся в приеме препарата петербуржцы были им обеспечены в начале февраля 2021 года.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2019 № 2406-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1416 «Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий».

Таким образом, в Санкт-Петербурге процедура передачи закупленных Минздравом России лекарственных препаратов в аптечную сеть хотя и действует, но требует усовершенствования.

Во избежание задержек с поставками жизненно важных препаратов в регионы РФ Уполномоченным совместно с СПб РОО «Опора-М» были подготовлены и направлены в Минздрав России предложения по совершенствованию действующего законодательства, в частности, о предоставлении регионам возможности подавать заявки на поставку лекарств два раза в год вместо одного, чтобы пациенты, которым препарат был назначен позднее подачи заявки, могли реализовать свое право на бесплатное лекарственное обеспечение уже в следующем календарном году. К сожалению, предложения на федеральном уровне не были восприняты.

**Нарушение прав граждан на оказание медицинской помощи.** Как и в прошлом году, в многочисленных обращениях к омбудсмену граждане указывали на проблемы с оказанием медицинской помощи в стационарных и амбулаторных условиях. Такие факторы, как увеличение количества заболевших коронавирусом, нехватка медицинских работников, мощностей стационарных и амбулаторных медицинских учреждений, перепрофилирование стационаров под работу с заболевшими коронавирусной инфекцией пациентами, не могли не отразиться на качестве оказания как плановой, так и экстренной медицинской помощи населению.

По оценкам профильного СМИ «Доктор Питер», Минздрав России, оценив беспрецедентный рост смертности в Санкт-Петербурге во время первой волны эпидемии, констатировало его причину – отсутствие медицинской помощи для пациентов, страдающих общесоматическими патологиями. В Санкт-Петербурге для ежедневного оказания экстренной помощи оставили три многопрофильных стационара (как и в первую волну): Елизаветинскую и Городскую больницу № 26, СПб НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе. Другие больницы были переведены под прием пациентов с коронавирусом либо дежурили по определенному профилю один раз в неделю, что в общей сложности составляет в среднем пять дней в неделю, поэтому у бригад скорой помощи, работающих по вызову, выбор невелик<sup>7</sup>.

В августе 2021 года Светлана А. сообщила Уполномоченному, что более шести часов провела без оказания медицинской помощи в приемном покое НИИ имени И.И. Джане-

Органами прокуратуры Санкт-Петербурга в 2021 году разрешено **567 обращений граждан о нарушениях законодательства в сфере здравоохранения**, в частности из которых:

- **65** – о нарушениях прав отдельных категорий граждан на получение льготных лекарственных препаратов и медицинских изделий;
- **29** – о нарушениях прав граждан на получение лекарственных препаратов для лечения коронавирусной инфекции в амбулаторных условиях;
- **34** – о несвоевременном оказании плановой медицинской помощи;
- **104** – о ненадлежащем оказании медицинской помощи, нарушениях норм этики и деонтологии;
- **41** – о длительных сроках или отказах в проведении тестирования на коронавирусную инфекцию, о невозможности или несвоевременности получения результатов тестов;
- **52** – о нарушениях прав граждан в ходе проведения вакцинации против коронавирусной инфекции, в том числе на дому.

Информация прокуратуры Санкт-Петербурга

<sup>7</sup> <https://doctorpiter.ru/articles/27973/>



лидзе, и, по ее мнению, это могло послужить причиной ухудшения состояния ее здоровья. По вопросу качества оказания медицинской помощи заявительнице омбудсмен обратился в Комитет по здравоохранению, однако по итогам проведенной внеплановой проверки нарушений со стороны лечебного учреждения выявлено не было.

В 2021 году к омбудсмену поступали жалобы петербуржцев на невозможность получить актуальную информацию о состоянии здоровья родственников по телефонам справочных служб городских стационарных медицинских учреждений.

Так, например, 24.02.2021 обратился родственник пациента, доставленного 21.02.2021 в СПб ГБУЗ «Городская больница № 26», который в течении трех дней не мог дозвониться в справочную службу. Только после вмешательства сотрудников аппарата Уполномоченного удалось получить информацию о том, что 24.02.2021 человек скончался, при этом родственники не были уведомлены об этом.

Омбудсмен обратился в Комитет по здравоохранению с просьбой предоставить информацию о проблемах, связанных с неудовлетворительной работой справочных служб в больницах, возможных способах улучшения их работы, а также предложил создать единую справочную службу для получения полной и актуальной информации о состоянии здоровья пациентов, госпитализированных в стационарные учреждения здравоохранения Санкт-Петербурга. В своем ответе Комитет по здравоохранению сообщил, что в настоящее время создание такой справочной службы нецелесообразно.

В 2021 году петербуржцы сообщали Уполномоченному, что не могут своевременно попасть на прием к специалисту в районных поликлиниках, и это создает угрозу их жизни и здоровью.

В сентябре 2021 года сотрудники аппарата Уполномоченного, проверив сервис «Запись к врачу» на портале «Здоровье Петербуржца», установили, что только в 10 из 18 районов Санкт-Петербурга опубликована информация о наличии врачей-гастроэнтерологов в поликлиниках для взрослых. Из них только в двух районах талоны к врачу имелись в наличии, и граждане могли свободно записаться на прием. В восьми районах информация о наличии врачей-гастроэнтерологов отсутствовала.

Уполномоченный рекомендовал Правительству Санкт-Петербурга учесть сложившуюся ситуацию с нехваткой врачей-гастроэнтерологов в государственных учреждениях здравоохранения, установить причины нарушения сроков оказания медицинской помощи и принять меры по защите прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В своем ответе омбудсмену вице-губернатор Санкт-Петербурга сообщил, что согласно актуальным данным, полученным от отделов здравоохранения администраций города, занятость ставок врача-гастроэнтеролога в медицинских организациях варьируется от 46 % до 100 %. Вопрос оптимизации оказания медицинской помощи по профилю «гастроэн-

терология» будет решаться Комитетом по здравоохранению совместно с главным внештатным специалистом-гастроэнтерологом Комитета по здравоохранению в ходе совместных совещаний с администрациями районов Санкт-Петербурга.

Право граждан на выбор врача и медицинской организации установлено федеральным законодательством<sup>8</sup>. В мае в адрес Уполномоченного поступило обращение Елены Ю. об отказе в прикреплении к СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 86» в связи с тем, что адрес ее регистрации в Санкт-Петербурге и фактического проживания в Ленинградской области территориально не относятся к этой поликлинике. Заявительница обратилась с заявлением о выборе этой поликлиники, так как она расположена вблизи места ее работы. В обоснование отказа в прикреплении поликлиника № 86 и районная администрация ссылались на приказ Минздрава России<sup>9</sup>, в соответствии с которым при выборе медицинской организации необходимо иметь регистрацию при условии длительного пребывания гражданина в другом субъекте Российской Федерации.

Между тем статьей 10 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено, что доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются организацией оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения.

Посчитав права Елены Ю. нарушенными, с обоснованием своей позиции Уполномоченный обратился в прокуратуру Калининского района. По результатам проведенной прокуратурой проверки главному врачу СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 86» было внесено представление об устранении нарушений законодательства, которое рассмотрено, приняты меры по устранению выявленного нарушения, его причин и условий.

Право заявительницы на выбор медицинской организации было восстановлено.

Пожилые петербуржцы, испытывающие сложности при передвижении, и инвалиды, нуждающиеся в постороннем уходе, испытывали на себе возникшие организационные сложности в работе амбулаторного звена медицинских учреждений.

---

**За 2021 год Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга и страховыми медицинскими организациями, осуществляющими обязательное медицинское страхование в Санкт-Петербурге, рассмотрено 1 935 жалоб застрахованных лиц, из них 1 456 (75,2 %) являлись обоснованными (за 2020 год из 1 435 жалоб 980 (68,3 %) являлись обоснованными).**

В частности:

– **45 (3,1 %) – на несоблюдение сроков оказания медицинской помощи;**

– **604 (41,4 %) – на качество предоставления медицинской помощи, в т.ч. 43 в негосударственных медицинских организациях;**

– **32 (2,2 %) – на взимание денежных средств за медицинскую помощь по программам ОМС.**

**По итогам проверок установлено:**

– нецелевое использование средств ОМС в 2019 – 2020 гг. на сумму **63 717,9 тыс. руб.;**

– необоснованное получение средств ОМС в 2019 – 2020 гг. на сумму **21 656,2 тыс. руб.**

Информация Территориального фонда ОМС

---

#### Из обращения к Уполномоченному Максима В.

«При записи к гастроэнтерологу постоянно сталкиваюсь с ситуацией, когда талонов на прием нет и мне объясняют, что ждать придется 2 месяца. Такое положение связано с единственным специалистом гастроэнтерологом в поликлинике. Я наблюдаюсь у гастроэнтеролога и прохожу лечение. Врач назначила мне прием через 3 месяца, но талонов к этому специалисту по телефону нет, а ждать талон 2 месяца нереально, так как прервется курс лечения и наверстать упущенное время не удастся».

<sup>8</sup> Пункт 1 статьи 16 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

<sup>9</sup> Приказ Минздрава России от 21.12.2012 № 1342н «Об утверждении Порядка выбора гражданином медицинской организации (за исключением случаев оказания скорой медицинской помощи) за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором проживает гражданин, при оказании ему медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи».



### Из обращения к Уполномоченному Сергею А.

«Так зачем было столько разговоров, что инвалидов будут прививать на дому?!».

К Уполномоченному поступали жалобы горожан на невозможность сделать прививку от COVID-19 на дому, несмотря на размещенную на сайте Администрации Санкт-Петербурга информацию о доступности данной услуги<sup>10</sup>.

Из жалобы инвалида II группы Сергея А. следовало, что он около месяца безрезультатно пытался вакцинироваться на дому. В заявлении петербуржца сообщается, что он неоднократно обращался в свою поликлинику и в единый кол-центр,

телефон которого указан на сайте городской администрации, но ни прививки, ни информации о том, когда ее сделают, не получил.

Лежачий инвалид I группы Григорий П. сообщил, что несколько раз пытался записаться на домашнюю вакцинацию в поликлинике по месту жительства и получал отказы.

Уполномоченный запросил информацию о надомной прививочной кампании в Комитете по здравоохранению, указав, что размещенные на сайте городской администрации сведения, нуждается в актуализации, а на официальных сайтах Комитета по здравоохранению и амбулаторных учреждений здравоохранения они вообще отсутствуют, что неприемлемо в условиях продолжающейся пандемии.

В ответ ведомство сообщило о порядке вакцинация на дому, в частности, что она осуществляется силами выездных прививочных (мобильных) бригад. Заявка должна подаваться по телефону в СПб ГКУ «Центр организации социального обслуживания», который передает сведения в СПб ГКУЗ «Городской центр медицинской профилактики», а тот, в свою очередь, передает сведения в поликлинику по месту прикрепления полиса ОМС. Врач поликлиники осуществляет осмотр гражданина на дому и принимает решение о вакцинации. Затем выезжает мобильная бригада и делает прививку.

Очевидно, что при такой «цепочке» люди вынуждены ожидать вакцинации на дому по несколько недель. Представляется, что упростить ситуацию можно, если списки мало-мобильных граждан, желающих вакцинироваться на дому, составлять по их телефонным обращениям непосредственно в поликлинику по месту жительства.

**Защита прав наследников (родственников) умерших пациентов.** В октябре 2021 года в аппарат Уполномоченного один за другим начали поступать обращения родственников пациентов, умерших в СПб ГБУЗ «Городская Покровская больница». Люди жаловались, что личные вещи скончавшихся им не отдавали без предъявления свидетельства о праве на наследство «в виде имущества, хранящегося в больнице». Таким образом, «ценными» оказались любые украшения, часы, ключи, телефоны и гаджеты. Кроме тяжести утраты, у родственников возникли дополнительные трудности.

В адрес Уполномоченного обратилась Мария К., которая не смогла положить в гроб отца нательный крестик. Этот предмет «из желтого металла» не отдали дочери, даже после вступления в наследство. В свидетельстве, выданном нотариусом, были указаны только земельный участок и жилой дом.

<sup>10</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/ergashev-on/news/212979/>

В настоящее время каждое учреждение здравоохранения, действуя в рамках гражданского законодательства в части наследственного права<sup>11</sup>, самостоятельно (приказом руководителя стационара) устанавливает порядок хранения и выдачи имущества умерших больных. Введение на федеральном уровне единых требований позволило бы облегчить работу медиков и избежать конфликтов с родственниками умерших. Пока этого не произошло, в некоторых учреждениях, как в Покровской больнице, могут возникать конфликты.

Уполномоченный обратился в защиту прав людей, которые месяцами добивались в инстанциях права забрать из больницы вещи умерших близких, в Комитет по здравоохранению и к президенту Нотариальной палаты Санкт-Петербурга. Омбудсмен просил содействия специалистов в области наследственного права для урегулирования конфликтов родственников покойных со стационаром и снятия дальнейшего социального напряжения.

В целях защиты прав наследников (родственников) умерших пациентов Нотариальной палатой Санкт-Петербурга и СПб ГБУЗ «Городская Покровская больница» была проведена рабочая встреча, по итогам которой совместно был определен новый порядок выдачи вещей, ценностей, денег, документов умершего пациента его родственникам, наследникам<sup>12</sup>, который размещен на официальном сайте СПб ГБУЗ «Городская Покровская больница»<sup>13</sup>.

Теперь остальные петербургские стационары могут взять за образец порядок выдачи вещей, ценностей, денег, документов умершего пациента его родственникам и близким, разработанный учреждением здравоохранения вместе со специалистами Нотариальной палаты.

Наследники, обращавшиеся в защиту своих прав к Уполномоченному, подтвердили сотрудникам его аппарата, что Покровская больница выдала им все вещи умерших родственников.

### **Нарушения прав пострадавших медицинских работников на денежные выплаты.**

В условиях распространения коронавирусной инфекции медицинские работники, находясь непосредственно в очаге заражения, оказываются наиболее уязвимыми. В сложившейся ситуации защита трудовых прав медработников приобретает особую актуальность, поскольку их деятельность является чрезвычайно важной в преодолении пандемии.

<sup>11</sup> Пункт 23.2 «Отраслевых особенностей бюджетного учета в системе здравоохранения Российской Федерации», утвержденных Минздравсоцразвития РФ.

<sup>12</sup> Утвержден приказом главного врача СПб ГБУЗ «Городская Покровская больница» № 443-О от 25.10.2021.

<sup>13</sup> <http://pokrov.spb.ru/>

### Из обращения к Уполномоченному Марии К.

«После смерти отца мы просили выдать крестик для похорон, чтобы исполнить религиозный обряд. Но нам сказали, что забрать можно будет после получения свидетельства о смерти. Принесли свидетельство о смерти – сказали, после вступления в наследство. При этом вдову оскорбили, сказали «за брешьными пришла». Только сейчас, спустя почти год после смерти отца мне прислали опись вещей из больницы, и что же выяснилось: оказывается, телефон можно было отдать и без свидетельства, а вот «изделие из золотого металла» – крестик и цепочку, почему-то отдать родным, вступившим в наследство, невозможно...».



В 2021 году в РО ФСС за единовременной страховой выплатой в соответствии с Указом Президента РФ от 06.05.2020 № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников» обратились **17 528 медицинских работников** (произведено 18 080 единовременных страховых выплат) и **32 члена семей умерших 23 медицинских работника**.

Отказы в назначении страховых выплат отсутствуют, однако в отношении **397 медиков**, которые заявили о случае своего заболевания через электронный сервис ФСС РФ, от медицинских организаций города не поступала информация о создании комиссии по расследованиям случаев заболеваний. По 54 случаям смерти медицинских работников отказано в назначении единовременных страховых выплат в связи с тем, что инфицирование произошло не при исполнении трудовых обязанностей.

По информации РО ФСС

государственный медицинский университет им. И.И. Мечникова», в ходе которой удалось добиться получения заявителем страховой (68 811 руб.) и единовременной (300 тыс.руб.) выплат в связи с оказанием медицинской помощи пациентам с коронавирусной инфекцией.

В аппарате Уполномоченного в течение всего года работала телефонная горячая линия для сообщений о возможных нарушениях прав медицинских работников и других сотрудников учреждений здравоохранения, на которую поступило более 300 обращений. В основном, работников здравоохранения волновали вопросы об имеющихся у них правах на различные выплаты, что свидетельствует о недостаточной осведомленности медиков о своих правах.

В начале 2021 года, благодаря работе горячей линии, на которую медики сообщали о задержках стимулирующих и единовременных выплат, вскрылась проблема задолженности перед сотрудниками медицинских организаций по выплатам.

Несмотря на то, что Правительством Санкт-Петербурга в связи с сохраняющейся сложной эпидемической обстановкой было принято решение о продолжении в 2021 году единовременных выплат медицинским работникам, пострадавшим от заражения коронавирусом на работе, и членам их семей, а также стимулирующих выплат за особые условия труда и дополнительную нагрузку, до середины февраля соответствующие нормативные правовые акты приняты не были, выплаты стимулирующего характера были задержаны.

За работу в условиях повышенной опасности и увеличенных нормах нагрузки федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга предусмотрены как стимулирующие меры финансовой поддержки сотрудников учреждений здравоохранения, так и единовременные – для пострадавших в результате исполнения своих трудовых обязанностей медработников и членов семей умерших медработников.

Однако медработникам приходится защищать не только жизнь и здоровье пациентов, но и свои права.

Вопросы соблюдения прав медработников находятся на особом контроле Уполномоченного и органов прокуратуры. Так, по информации прокуратуры Санкт-Петербурга, в 2021 году в результате принятых прокурорских мер более 380 работникам медицинских организаций осуществлены стимулирующие выплаты в размере 6,5 млн руб., до членов семей 4 погибших работников доведены выплаты в размере 4 млн руб., 8 медработникам выплачено 5,3 млн руб., страховые выплаты доведены до членов семей двух умерших работников в размере 2,7 млн руб. по каждому работнику.

Например, прокуратурой города в апреле 2021 года была проведена проверка по обращению медицинского работника о нарушении трудового законодательства в ФГБОУ ВО «Северо-Западный

Уполномоченный обратился в защиту прав медиков с просьбой оперативно погасить задолженности перед ними, а также утвердить нормативные правовые акты, регулирующие предоставление данных дополнительных мер поддержки, в разумные сроки.

Соответствующие постановления Правительства Санкт-Петербурга были приняты, задолженность перед сотрудниками медицинских организаций по выплатам была произведена в полном объеме.

30 июня 2021 года на официальном сайте администрации Санкт-Петербурга был опубликован проект постановления Правительства Санкт-Петербурга<sup>14</sup>, изменяющий порядок предоставления единовременных выплат медицинским работникам, заболевшим коронавирусом.

Проектом было предусмотрено, что единовременные выплаты медицинским работникам, пострадавшим в результате непосредственного оказания помощи пациентам, заболевшим коронавирусной инфекцией, будут предоставляться только в случае, если заболевание медицинского работника произошло после прохождения им вакцинации.

Новый порядок мог привести к дискриминации медицинских работников, имеющих медицинские противопоказания к вакцинации. Эта категория сотрудников не была учтена в проекте. Кроме того, проектом предлагалось распространить дополнительное условие о вакцинации на всех медработников, в том числе заболевших до вступления в силу новых правил.

Не согласившись с такой позицией, Уполномоченный обратился к Губернатору в защиту прав заболевших, но не прошедших вакцинацию медицинских работников.

05.08.2021 года в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.02.2021 № 84 были внесены изменения<sup>15</sup>, учитывающие правовую позицию петербургского омбудсмена. При

<sup>14</sup> Проект постановления Правительства Санкт-Петербурга «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.02.2021 № 84».

<sup>15</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.08.2021 № 558 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.02.2021 № 84 и о выделении средств».

В целях осуществления единовременных выплат за счет средств бюджета Санкт-Петербурга в 2021 году, по **результатам расследований комиссий, созданных в медицинских организациях**: 12 748 медицинских работников учреждений здравоохранения городского подчинения, в том числе 518 водителей автомобилей скорой помощи и 2 299 медицинских работников федеральных медицинских учреждений, были признаны пострадавшими в результате исполнения своих трудовых (должностных) обязанностей вследствие оказания помощи пациентам, заболевшим новой коронавирусной инфекцией (COVID-19),

**Комиссией Комитета по здравоохранению по рассмотрению заявлений работников о несогласии с решениями комиссий медицинских организаций по непризнанию их пострадавшими за 2021 год рассмотрено 178 заявлений медицинских работников, из них в отношении 56 работников решение о непризнании их пострадавшими было подтверждено, в остальных случаях документы были возвращены в медицинские организации на пересмотр решения.**

#### Из обращения Уполномоченного к Губернатору Санкт-Петербурга

«Полагаю, что дополнительные условия для получения единовременных выплат не следует распространять на правоотношения, возникшие до введения их в действие, и медицинские работники, не прошедшие вакцинацию, заболевшие новой коронавирусной инфекцией при исполнении своих должностных обязанностей до утверждения новых правил, должны иметь право на обращение за получением единовременных выплат по основаниям, действовавшим на момент заболевания».



корректировке проекта порядка назначения выплат правительством были поддержаны его предложения, направленные на защиту прав работников, имеющих противопоказания для прохождения вакцинации от COVID-19. Воспринята также рекомендация омбудсмена о том, что дополнительные условия для получения мер социальной поддержки не следует распространять на правоотношения, возникшие до введения их в действие.

В 2020 году право на получение единовременной выплаты за счет бюджета города имели пострадавшие медицинские работники всех государственных учреждений здравоохранения, осуществлявших медицинскую деятельность на территории Санкт-Петербурга, в том числе подведомственных федеральным органам исполнительной власти<sup>16</sup>.

В 2021 году в Санкт-Петербурге были установлены дополнительные условия и критерии, дающие право на получение единовременной выплаты<sup>17</sup>. В частности, предоставление единовременной выплаты медицинским работникам федеральных медицинских организаций и их структурных подразделений осуществляется только в том случае, если федеральные организации (структурные подразделения) были перепрофилированы для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом коронавирусной инфекции в стационарных условиях.

Полагая, что такая ситуация нарушает права сотрудников федеральных учреждений, Уполномоченный обратился к Губернатору с предложением предоставлять единовременную выплату пострадавшим медицинским работникам всех федеральных медицинских организаций и их структурных подразделений, расположенных на территории Санкт-Петербурга, независимо от дополнительных условий. Предложение было поддержано, однако только в части предоставления единовременной выплаты пострадавшим медицинским работникам федеральных учреждений, оказывающим первичную медико-санитарную помощь прикрепленному населению Санкт-Петербурга в амбулаторных условиях в рамках обязательного медицинского страхования<sup>18</sup>.

Кроме вышеуказанных условий, с 01.09.2021 Правительством Санкт-Петербурга были введены дополнительные условия для получения единовременной выплаты медицинским работникам, заболевшим COVID-19<sup>19</sup> при исполнении должностных обязанностей. Обратиться за назначением выплаты необходимо не позднее трех месяцев с даты окончания периода временной нетрудоспособности работника.

Практика реализации этой ограничительной нормы показала, что многим пострадавшим уложиться в трехмесячный срок не позволяют объективные обстоятельства. Так, например, работники, не признанные работодателями пострадавшими, вправе обжаловать такое решение в комиссии, действующей при Комитете по здравоохранению. Часто подобные споры и пересмотр решений занимают продолжительное время, а обратиться за назначением единовременной выплаты могут только уже признанные пострадавшими медики и только в течение трех месяцев.

<sup>16</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.04.2020 № 221 «Об установлении единовременных выплат работникам государственных медицинских организаций, а также водителям автомобилей скорой (неотложной) медицинской помощи, пострадавшим в результате исполнения своих трудовых (должностных) обязанностей вследствие оказания помощи пациентам, заболевшим новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), а также членам семей указанных работников».

<sup>17</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.02.2021 № 84.

<sup>18</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.08.2021 № 558 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.02.2021 № 84 и о выделении средств».

<sup>19</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.08.2021 № 558 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.02.2021 № 84 и о выделении средств».

К концу 2021 года Уполномоченному стало известно о 130 таких случаях, 19 из них рассматривались на Комиссии по обжалованию решений об отказе в предоставлении единовременной выплаты пострадавшим медицинским работникам при Комитете по социальной политике с участием представителя аппарата Уполномоченного.

Уполномоченным было направлено обращение к Губернатору в защиту прав медиков, которые были признаны пострадавшими вследствие оказания помощи пациентам с коронавирусом, но не получили единовременных выплат из-за пропуска трехмесячного срока подачи заявления о предоставлении этой дополнительной меры государственной поддержки. Омбудсменом предлагалось рассмотреть возможность увеличения срока подачи заявления с трех до шести месяцев либо отмены указанной ограничительной правовой нормы.

Предложение, к сожалению, не было поддержано. По информации Губернатора, решение о введении трехмесячного срока было принято с учетом опыта предоставления единовременных выплат в 2020 и 2021 годах и направлено на совершенствование механизма распределения единовременных выплат для достижения более эффективного расходования средств бюджета Санкт-Петербурга. Увеличение срока, установленного постановлением Правительства Санкт-Петербурга, является нецелесообразным, так как трехмесячный срок объективно является достаточным для того, чтобы работник имел возможность подготовить необходимые документы и обратиться в установленном порядке за предоставлением единовременной выплаты.

В настоящее время на рассмотрении Уполномоченного находятся обращения медицинских работников по вопросу обжалования решений работодателей о непризнании их пострадавшими. В случае отмены решения работодателей и признания их пострадавшими у них будет пропущен трехмесячный срок для подачи заявления на предоставление единовременной выплаты, в связи с чем у ИОГВ будет формальное основание для отказа в назначении единовременной выплаты.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Губернатору Санкт-Петербурга:** проработать вопрос увеличения срока для подачи заявления на назначение единовременной выплаты в случае пропуска установленного трехмесячного срока по независящим от пострадавшего медицинского работника причинам (например, в случаях обжалования решения работодателя о непризнании медработника пострадавшим; окончания начавшейся до 01.09.2021 временной нетрудоспособности медработника после 05.11.2021).

**Вице-губернатору, курирующему социальную политику и здравоохранение:** проработать вопрос оптимизации порядка сбора сведений о маломобильных гражданах, желающих вакцинироваться на дому, в частности, организовать сбор сведений по телефонным обращениям граждан непосредственно в поликлиниках по месту жительства.

---

*В 2021 году единовременные региональные выплаты осуществлены **15 440 работникам на сумму 4,6 млрд руб.**, а также выплаты **членам семей за 36 умерших медицинских работников на сумму 35,2 млн руб.** Единовременная выплата при установлении одному работнику инвалидности производилась только в 2021 году на сумму 200 тыс. руб.*

---





Парк Сосновка

## 1.10. Право на благоприятную окружающую среду

### Конституция РФ

#### 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.*

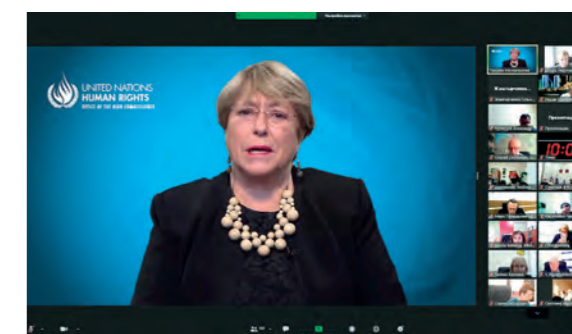
Право на благоприятную окружающую среду закреплено в Стокгольмской декларации 1972 года<sup>1</sup>.

8 октября 2021 года, спустя пять десятилетий, это право официально признано в резолюции Совета ООН по правам человека<sup>2</sup>.

Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации гарантируется Конституцией РФ с 1993 года. Реализация экологических прав регулируется федеральным и региональным законодательством<sup>3</sup>.

В 2021 году в Санкт-Петербурге принята Концепция развития территориальной системы наблюдений за состоянием окружающей среды на территории Санкт-Петербурга на период до 2030 года<sup>4</sup>.

27 октября 2021 года Губернатор Санкт-Петербурга, представляя Законодательному Собранию проект городского бюджета на 2022–2024 годы, предложил создать отдельную госпрограмму Санкт-Петербурга по экологии<sup>5</sup>.



**«Решительные действия Совета по правам человека в том, что касается признания права на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду, направлены на защиту людей и планеты – воздуха, которым мы дышим, воды, которую мы пьем, пищи, которую мы едим. Это относится также и к защите природных систем, лежащих в основе обеспечения жизни и средств к существованию всех людей, где бы они ни жили»\*.**

*\*Верховный комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет.  
<https://news.un.org/ru/story/2021/10/1411502>*

<sup>1</sup> Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей среды принята Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 год).

<sup>2</sup> <https://undocs.org/ru/A/HRC/48/L.23/%20rev.1>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ.

<sup>4</sup> Утверждена распоряжением Комитета по природопользованию от 29.07.2021 № 293-р.

<sup>5</sup> <https://www.gov.spb.ru/press/governor/224831/>

*В Международная научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов». В режиме видео-конференц-связи принимали участие 173 человека: омбудсмены 23 иностранных государств, представители международных организаций, руководители органов государственной власти Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации и представители их аппаратов, представителей гражданского и научного сообществ. 12.10.2021.*



В 2021 году природоохранной прокуратурой Санкт-Петербурга выявлено **539 нарушений** (в 2020 – 550), **внесено 273 представления** (в 2020 – 275), по которым **привлечено к дисциплинарной ответственности 159 лиц** (в 2020 – 157), **в суды направлено 97 заявлений** (в 2020 – 138), **в следственные органы направлено 10 материалов**, по которым возбуждено и расследуется **10 уголовных дела** (в 2020 – 4), **в контрольно-надзорные органы направлено 178 материалов** (в 2020 – 197), по результатам рассмотрения которых **169 лиц привлечено к административной ответственности** (в 2020 – 203).

В Комитет по природопользованию поступило **1 612 обращений**, что на 17,4 % больше, чем в 2020 году. За нарушение требований природоохранного законодательства Комитетом по природопользованию к административной ответственности **привлечено 916 лиц, наложено административных штрафов на 20 537 500 руб.** По материалам Комитета по природопользованию структурными подразделениями СК России и МВД России **возбуждено шесть уголовных дел.**

Однако на сегодняшний день региональное законодательство не в полной мере отражает цели реформы. Несовершенство государственной программы «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге» (в частности, подпрограмма 3 «Региональная программа Санкт-Петербурга в области обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами») выражается в смещении приоритетов – с «эволюционного» этапа раздельного сбора мусора к уже укоренившимся мероприятиям: обработке, утилизации и обезвреживанию. Территориальная схема обращения с отходами в Санкт-Петербурге

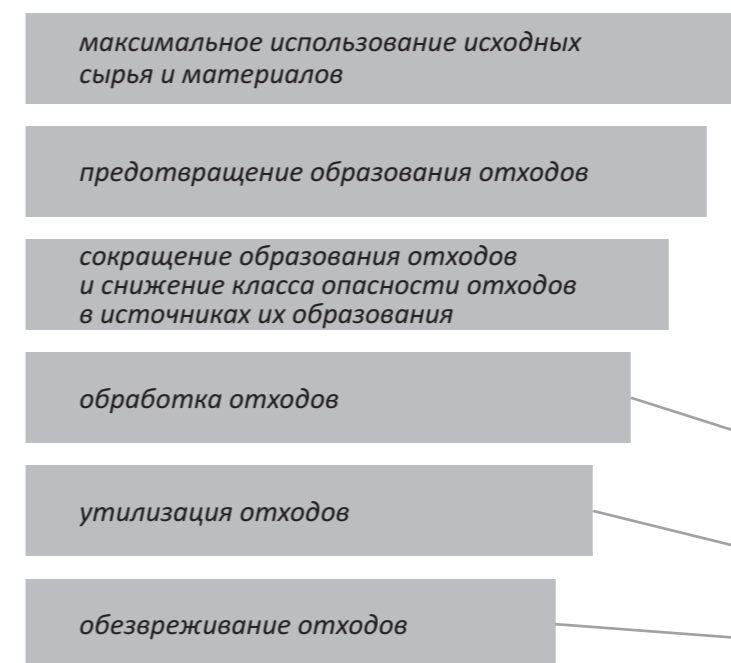
Губернатор отметил также, что в рамках федерального проекта «Чистая страна»<sup>6</sup> Санкт-Петербург приступает к ликвидации объектов накопленного вреда, в том числе бывших свалок. До 2024 года 27 котельных, работающих на твердом и жидком топливе, будут переведены на экономичные виды топлива – газ и электродкотлы. 15 млрд рублей из бюджета города и внебюджетных источников пойдут на мероприятия экологической направленности «Водоканала Санкт-Петербурга». На уборку и расчистку водных объектов на три года резервируется 2,7 млрд рублей.

Несмотря на меры, принимаемые органами власти страны и города, актуальность экологической проблематики на территории Санкт-Петербурга не снижается.

Для многомиллионного Санкт-Петербурга остро стоит проблема обращения с отходами производства и потребления. Пути ее решения уже определены законодательством на федеральном уровне.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с 2022 года в Санкт-Петербурге осуществлен переход на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)<sup>7</sup>. «Мусорная» реформа предполагает поэтапный переход к раздельному сбору мусора и наращиванию доли его переработки, а также постепенный отказ от захоронения отходов, пригодных для вторичной переработки.

**Приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами<sup>8</sup>:**



**В Санкт-Петербурге\*\* только 1/3 всех отходов утилизируется в соответствии с экологичными правилами**



<sup>8</sup> Часть 2 статьи 3 Федерального закона об отходах.

\*\* Данная информация отражена в постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 22.11.2021 № 904 «О внесении изменения в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 487».

\*\*\* Государственная программа Санкт-Петербурга «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 30 декабря 2021 года, утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22 ноября 2021 года № 904.).

(Схема)<sup>8</sup> не в полной мере отвечает требованиям законодательства<sup>9</sup> и предлагает низкоэффективную переработку ТКО – без учета разделения отходов. На это Уполномоченный уже указывал в ежегодном докладе за 2020 год.

Развитие раздельного накопления отходов с последующей переработкой в настоящее время по-прежнему осуществляется в основном силами коммерческих структур. На государственном уровне реализована лишь система сбора опасных отходов. В предыдущем докладе<sup>10</sup> Уполномоченный обращал внимание на существенное снижение объемов собранных опасных отходов, обусловленное передачей полномочий в указанной сфере от Комитета по природопользованию к Комитету по благоустройству. В 2021 году данные полномочия были возвращены Комитету по природопользованию, что позволяет надеяться на улучшение ситуации в сфере сбора опасных отходов.

<sup>8</sup> Утверждена распоряжением Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга от 13.07.2020 № 193-р.

<sup>9</sup> пункт 3 статьи 13.3 Федерального закона об отходах и Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».

<sup>10</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год с. 173–174.





Круглый стол «Рациональное обращение с отходами для обеспечения устойчивого развития региона». 24.11.2021. Доклад председателя правления Ассоциации в сфере экологии и защиты окружающей среды «Раздельный Сбор» Татьяны Нагорской о ходе мусорной реформы в Санкт-Петербурге.

Сохраняет актуальность работа по предотвращению образования и ликвидации несанкционированных свалок строительного и бытового мусора на территориях общего пользования.

По информации природоохранной прокуратуры Санкт-Петербурга, в 2021 году ситуация с несанкционированным размещением отходов в Санкт-Петербурге не ухудшилась. Наблюдается положительная тенденция по снижению числа несанкционированных свалок на территории города. Несмотря на это, сам факт наличия несанкционированных свалок мусора, которые продолжают наносить вред окружающей среде, остается неизменным.

В ежегодном докладе за 2020 год Уполномоченный указывал на неэффективность мер пресечения нелегального размещения отходов на территории Санкт-Петербурга<sup>11</sup>, в частности, на низкие штрафы для нарушителей<sup>12</sup>. До тех пор, пока ответственность за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды не будет усилена, правонарушения будут продолжаться.

В настоящий момент в Государственной Думе находится на рассмотрении проект федерального закона № 1245543-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым предлагается усилить административную ответственность за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления, в том числе с использованием транспортных средств<sup>13</sup>. Указанный законопроект рассмотрен в первом чтении.

24 ноября 2021 года в аппарате Уполномоченного в формате видеоконференции состоялся круглый стол, посвященный проблемам обращения с отходами в Санкт-Петербурге,

<sup>11</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год с. 175.

<sup>12</sup> Например, для юридических лиц штрафы составляют: от 100 до 250 тыс. руб. (статья 8.2 КоАП РФ); от 10 до 100 тыс. руб. (часть 2 статьи 8.31 КоАП РФ); до 80 тыс. руб. (статья 8.6 КоАП РФ).

<sup>13</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1245543-7>

включая неэффективность принимаемых мер по предотвращению нелегальных свалок.

Участники круглого стола: эксперты, представители общественных организаций, журналисты согласились с позицией Уполномоченного в отношении профилактики несанкционированного размещения отходов, изложенной в ежегодном докладе за 2020 год. В частности, с необходимостью исключения транспортной доступности большегрузного транспорта к местам, подвергнутым очистке от нелегальных свалок и рекультивации, организации постоянного видеонаблюдения, патрулирования мест бывших свалок. Профилактическая работа должна быть организована правительством города во взаимодействии с администрациями районов, органами местного самоуправления и правоохранительными органами.

Одним из факторов, негативно влияющих на окружающую среду является неудовлетворительное состояние атмосферного воздуха. Охрана атмосферного воздуха, в том числе мониторинг, учет источников загрязнения, информирование о состоянии атмосферного воздуха и др., является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере охраны окружающей среды.

По информации Северо-Западного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования на территории Санкт-Петербурга (далее – Управление Росприроднадзора), в 2021 году одной из основных источников загрязнения атмосферного воздуха оставался автомобильный транспорт, на долю которого приходится 80–90 % всех выбросов загрязняющих веществ. В то же время выбросы топлива и газа от предприятий ежегодно снижаются, что, по оценкам ведомства, происходит за счет перевода котельных на более экологичный вид топлива, внедрения программ сбережения энергоресурсов, а также благодаря модернизации имеющихся газоочистных установок.

Контролирующие органы характеризуют состояние атмосферного воздуха в Санкт-Петербурге как благоприятное и стабильное. Согласно информации Управления Роспотребнадзора, в 2021 году значительно уменьшилось количество обращений по вопросам качества атмосферного воздуха – 1 038 обращений (в 2020 году – 1 655 обращений).

В 2021 году Комитет по природопользованию констатировал низкий уровень загрязнения атмосферного воздуха Санкт-Петербурга, среднегодовая концентрация основных загрязняющих веществ шла на убыль либо сохранялась на уровне прошлых лет<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> По результатам мониторинга атмосферного воздуха за период 2017–2021 годов. Письмо Комитета по природопользованию от 02.02.2022 № 01-1622/22-0-1.

### Основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений;
- обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека;
- недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды;
- обязательность государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;
- гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении;
- научная обоснованность, системность и комплексность подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей среды в целом;
- обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства.

Статья 3 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».



По результатам социально-гигиенического мониторинга атмосферного воздуха<sup>15</sup>, проведенного Роспотребнадзором в 2020–2021 годах, концентрации загрязняющих веществ во всех контрольных точках, расположенных на территории Санкт-Петербурга, не превышали предельно допустимые значения, оказывающие влияние на здоровье населения.

В рамках функционирования в Санкт-Петербурге территориальной системы наблюдения за состоянием окружающей среды в городе действует автоматизированная система мониторинга атмосферного воздуха Санкт-Петербурга, в состав которой входит 25 автоматических станций мониторинга атмосферного воздуха, расположенных во всех районах Санкт-Петербурга, на автоматических станциях в зависимости от программы мониторинга осуществляется круглосуточное определение от 6 до 12 загрязняющих веществ (диоксид серы, оксид углерода, диоксид азота, оксид азота, озон, фенол, ароматические углеводороды (бензол, изомеры ксилолы, толуол, этилбензол), бенз(а)пирен).

Согласно установленным нормам (Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р), для мониторинга атмосферного воздуха предусмотрен анализ 160 загрязняющих веществ\*.

Распоряжением Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р утвержден Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды.

Между тем, по мнению экспертов-экологов<sup>16</sup>, информация государственных органов о состоянии атмосферного воздуха и влиянии загрязненного атмосферного воздуха на заболеваемость петербуржцев является неполной, поскольку контрольных точек мониторинга в Санкт-Петербурге (25) явно недостаточно, а исследование лишь 4–12 загрязняющих веществ вместо установленных 160-ти не дает достоверной картины. При этом эксперты отмечают, что осуществлять мониторинг всех 160 загрязняющих веществ нецелесообразно, поскольку в каждом населенном пункте имеется свой «букет» загрязняющих веществ. Главное в мониторинге – наблюдать концентрацию веществ (особенно – содержащихся в выбросах автомобильного транспорта), превышающих нормативы качества, установленные Роспотребнадзором.

Благоприятная окружающая среда на территории Санкт-Петербурга во многом обеспечивается за счет зеленого фонда и рекреационных зон города – парков, садов, скверов, сохранение которых должно быть одним из приоритетных направлений развития Санкт-Петербурга. Однако из года в год территории зеленых насаждений общего пользования попадают под угрозу вырубке из-за строительства.

Решения о вырубке зеленых территорий и застройке часто принимаются без учета не только интересов петербуржцев, но и минимальных нормативов обеспеченности населения

<sup>15</sup> Отбор проб атмосферного воздуха в 2021 году проводился на 14 стационарных и 59 маршрутных постах.

<sup>16</sup> 16.11.2021 в аппарате Уполномоченного состоялось онлайн-совещание по актуальным вопросам защиты атмосферного воздуха, в котором приняли участие эксперты, представители природоохранных общественных организаций, журналисты и сотрудники аппарата.

Санкт-Петербурга территориями зеленых насаждений, установленных Законом Санкт-Петербурга от 19.09.2007 № 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования в Санкт-Петербурге» (далее – Закон о ЗНОП).

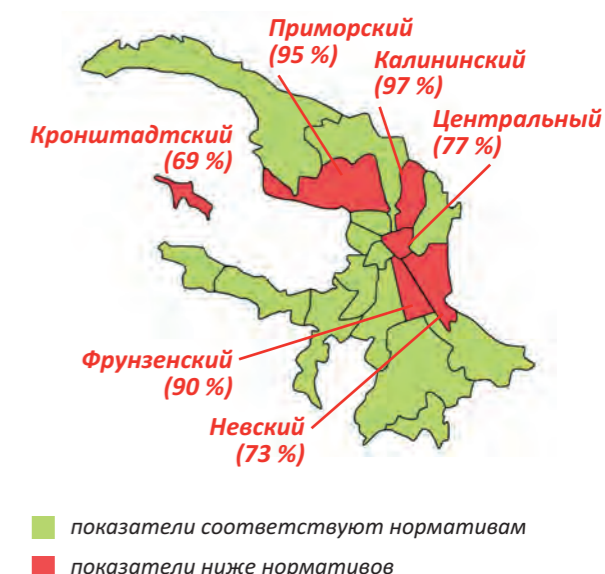
В 2021 году показатели обеспеченности территориями зеленых насаждений жителей Калининского, Кронштадтского, Невского, Приморского, Фрунзенского и Центрального районов находилась ниже установленного Законом о ЗНОП минимального норматива.

К территориям, имеющим важное рекреационное значение, которые за последние несколько лет усилиями правозащитников удалось защитить от застройки с помощью Закона о ЗНОП, относятся, в частности, Лопухинский сад, Парк авиаторов, сквер на ул. Ивана Фомина. Однако несколько десятков территорий находятся под угрозой вырубке с целью последующей застройки. Без сноса зеленых насаждений не обходится даже строительство детских площадок, общественных зон отдыха, которые без зеленых насаждений, безусловно, теряют рекреационное значение.

В этой связи показательна ситуация с Муринским парком, территория которого была предоставлена для строительства спортивного комплекса. Под вырубку попадало более 200 деревьев, из которых около половины застройщик успел срубить. Ситуация вызвала общественный резонанс. Жители микрорайона обратились в Санкт-Петербургский городской суд с иском к Правительству Санкт-Петербурга, который был удовлетворен судом 09.06.2020, а 08.12.2020 Куйбышевский районный суд признал незаконным разрешение на строительство объекта спорта на территории парка.

Пока длились судебные разбирательства, права жителей Калининского района, в котором не соблюден минимальный норматив обеспеченности территориями зеленых насаждений, длительное время оставались нарушенными, в связи с чем защитники парка обращались к Уполномоченному.

**Обеспеченность населения Санкт-Петербурга\* территориями зеленых насаждений кв.м/чел., (на 01.01.2021) и установленного Законом о ЗНОП минимального норматива обеспеченности**



В 2021 году показатели обеспеченности территориями зеленых насаждений жителей Калининского, Кронштадтского, Невского, Приморского, Фрунзенского и Центрального районов находилась ниже установленного Законом о ЗНОП минимального норматива.

\*<https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/kki/provedenie-inventarizacii-territorij-znop/pokazateli-obespechennosti-territoriyami-zelenyh-nasazhdenij/>



Лопухинский сад.





Муринский парк. Огороженный участок парка (1,8 га) в соответствии с решением Санкт-Петербургского городского суда от 16 ноября 2021 года сохранил статус зеленого насаждения общего пользования (ЗНОП), что подтвердил 2 марта 2022 года Второй апелляционный суд общей юрисдикции.

Анализ обстоятельств дела позволил сделать вывод о нарушении прав жителей Калининского района на обеспеченность территориями зеленых насаждений, что стало основанием для обращения Уполномоченного к Губернатору о принятии мер, направленных на восстановление нарушенных прав, в том числе о восстановлении вырубленных зеленых насаждений на данном участке. Губернатор в ответе сообщил, что вопросы восстановления нарушенных прав жителей Калининского района могут быть решены только после завершения всех судебных разбирательств<sup>17</sup>.

Вопрос восстановления вырубленных на территории Муринского парка зеленых насаждений остается на контроле Уполномоченного.



Народный сход против строительства в парке академика Сахарова школы дзюдо имени Анатолия Рахлина. 31.10.2021.

Фото со страницы группы «Защитим парк Сахарова» в социальной сети ВКонтакте.



Аналогичная ситуация складывается с застройкой в Калининском районе парка имени академика Сахарова, в котором также планируется строительство спортивного объекта, государственный контракт на строительство заключен в декабре 2021 года<sup>18</sup>.

Еще одно резонансное административное дело связано со строительством «судебного квартала» на территории Смольной набережной. Группа депутатов Законодательного Собрания и общественных активистов обратилась в Санкт-Петербургский городской суд с исковыми требованиями к Законодательному Собранию, Губернатору о признании недействующим

<sup>17</sup> Решением от 2 марта 2022 года Второй апелляционный суд общей юрисдикции оставил в силе решение Санкт-Петербургского городского суда об отказе застройщику ООО «Анна Нова» в признании незаконным перевода участка 1,8 га Муринского парка в ЗНОП, тем самым в судебных разбирательствах в отношении спорной территории парка поставлена точка, строительство на его территории спортивного комплекса незаконно.

<sup>18</sup> <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/rpec/common-info.html?regNumber=01722000025210003820002>

Закона Санкт-Петербурга<sup>19</sup>, которым был исключен из перечня зеленых насаждений участок Сада на Неве площадью 2,85 га на Смольной набережной<sup>20</sup>. Как указали административные истцы, реализация вышеуказанного Закона Санкт-Петербурга приведет к существенному сокращению территории зеленых насаждений в Центральном районе без компенсационного озеленения (норматив – 6 кв. м/чел., фактически – 4,42 кв. м/чел.). 15.01.2020 Санкт-Петербургским городским судом в удовлетворении искового заявления было отказано. В июне 2020 года Второй апелляционный суд общей юрисдикции отказал административным истцам в удовлетворении апелляционной жалобы.

История получила продолжение в 2021 году, когда стало известно о рассмотрении для строительства «судебного квартала» других территорий, однако судьба Сада на Неве осталась нерешенной.

Застройка территорий зеленых насаждений в районах Санкт-Петербурга, в которых не соблюдается минимальный норматив обеспеченности, создает общественный резонанс и побуждает жителей оспаривать городские планы строительства, не соответствующие интересам граждан.

Жители Фрунзенского района, в котором не соблюдена норма обеспеченности зелеными насаждениями, сообщили омбудсмену о предстоящей застройке земельного участка между улицами Олеко Дундича и Купчинской. С 2007 года по 2010 год указанный земельный участок входил в перечень зеленых насаждений общего пользования, однако был исключен вопреки интересам жителей района. В ответе на обращение в Правительство Санкт-Петербурга омбудсмену сообщалось, что решение о планировке указанной территории, предусматривающей строительство на ней многоквартирных домов, полностью согласовано со всеми заинтересованными ведомствами. В процессе принятия решения проводи-

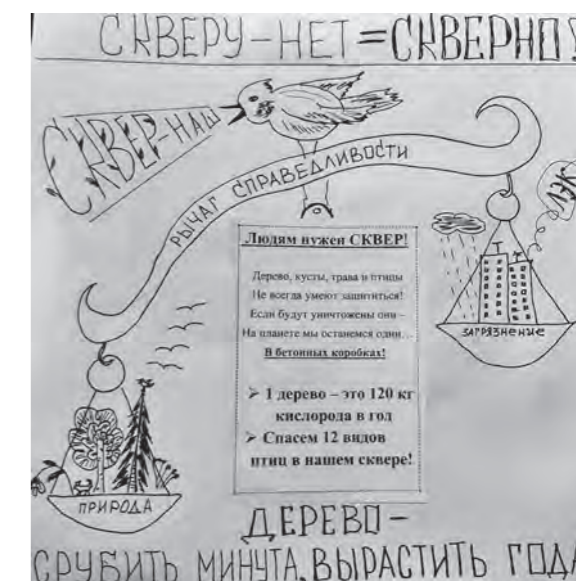
<sup>19</sup> Закон Санкт-Петербурга от 01.11.2019 № 535-115 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования».

<sup>20</sup> <http://realty.interfax.ru//ru/news/articles/113799/>

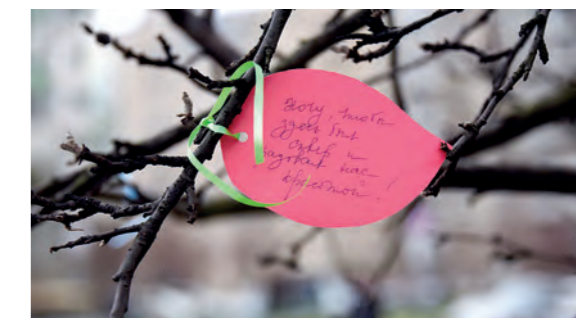


Участок между улицами Олеко Дундича и Купчинской. Жители просят создать здесь сквер вместо строительства многоэтажного дома.

#### Акции за создание сквера



«Дети и взрослые за сквер». 23.04.2021.



«Украсим яблоню мечтой». 14.11.2021.

Фотографии со страницы группы «Создадим сквер на углу Купчинской и Дундича» в социальной сети ВКонтакте.



лись публичные слушания, на которых жители выступили за создание на данной территории сквера, однако это не помешало Правительству Санкт-Петербурга утвердить документацию о планировке территории<sup>21</sup>. Жители района были вынуждены обратиться в Санкт-Петербургский городской суд, судебные разбирательства продолжаются<sup>22</sup>.

В ноябре 2021 года указанные проблемы реализации прав жителей Санкт-Петербурга на обеспеченность территориями зеленых насаждений обсуждались в аппарате Уполномоченного с экспертами на онлайн-совещании<sup>23</sup>.

В ходе совещания стала известна еще одна ситуация с незаконной вырубкой деревьев в зоне регулируемой застройки, прилегающей к Английскому и Луговому паркам, в Петродворцовом районе (природоохранная зона). Так, 02.04.2021 Комитет по благоустройству в нарушение законодательства, запрещающего рубку зеленых насаждений в природоохранных зонах<sup>24</sup>, выдал разрешение на рубку 620 деревьев. Несмотря на то, что решением Куйбышевского районного суда от 24.09.2021 порубочный билет был признан незаконным, часть деревьев успели вырубить, чем были нарушены права граждан на благоприятную окружающую среду.

Омбудсмен отреагировал на ситуацию с нарушением прав граждан запросом в Комитет по благоустройству. Из ведомства сообщили о мерах по недопущению подобных нарушений впредь: перечень оснований и критериев для принятия решения о выдаче порубочного билета будет расширен, также будет изменена последовательность прохождения процедуры выдачи разрешения на снос зеленых насаждений в границах объединенных зон охраны в части исключения ситуации, при которой работы начались раньше, чем получено соответствующее заключение Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Правительству Санкт-Петербурга:

- принять дополнительные меры, направленные на недопущение возникновения нелегальных свалок на территории Санкт-Петербурга;
- предусмотреть финансирование расширения системы мониторинга атмосферного воздуха по количеству станций мониторинга и по количеству анализируемых загрязняющих веществ;

<sup>21</sup> Решение Правительства Санкт-Петербурга от 29.04.2014 № 322.

<sup>22</sup> [https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=52455170&case\\_uid=aa672b25-4e42-49ec-8d16-63ae8aaa78ab&delo\\_id=1540005](https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=52455170&case_uid=aa672b25-4e42-49ec-8d16-63ae8aaa78ab&delo_id=1540005).

<sup>23</sup> 29.11.2021 в аппарате Уполномоченного состоялось онлайн-совещание по вопросам защиты зеленых насаждений и рекреационных зон в Санкт-Петербурге, в котором приняли участие эксперты, представители природоохранных общественных организаций, журналисты и сотрудники аппарата.

<sup>24</sup> пункт 7.11.23.3 раздела 7 части 4 приложения 2 к Закону Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7

<sup>25</sup> «о границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон».

- рассмотреть вопрос об увеличении финансирования расходов на содержание территорий зеленых насаждений и компенсационное озеленение, предусмотренных подпрограммой 2 «Эффективное управление территориями зеленых насаждений Санкт-Петербурга, сохранение средообразующих, защитных, оздоровительных и полезных функций указанных территорий, а также повышение их потенциала» государственной программы Санкт-Петербурга «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге».

### Комитету по природопользованию:

- организовать разработку и принятие региональной программы по обращению с отходами с учетом приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами;
- разработать и утвердить порядок ежегодной актуализации территориальной схемы обращения с отходами в Санкт-Петербурге;
- во взаимодействии с администрациями районов, органами местного самоуправления, органами внутренних дел проработать вопрос об исключении транспортной доступности большегрузного транспорта к местам, подвергнутым очистке от нелегальных свалок и рекультивации, организовать постоянное видеонаблюдение, а также предложить органам внутренних дел включать места бывших свалок в маршруты патрулирования.



Верхнее Суздальское озеро.





Екатерининский парк в Царском Селе

## 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.*

### *Устав Санкт-Петербурга*

#### **Часть 4 статьи 8.**

*В Санкт-Петербурге сохраняется культурное наследие <...>.*

### *Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия*

#### **Статья 4.**

*Каждое государство – сторона настоящей Конвенции – признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия <...>, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него.*

В соответствии с положениями национального законодательства и нормами международного права государство призвано соблюдать, поощрять и защищать права каждого человека принимать участие в культурной жизни, включая возможность доступа к культурному наследию и пользования им, а также обеспечивать реализацию гражданами этих прав.

Для Санкт-Петербурга как одного из признанных мировых центров культуры вопросы соблюдения и защиты культурных прав граждан имеют особое значение. В 2021 году сохраняли актуальность проблемы обеспечения физической сохранности и доступности объектов культурного наследия (далее – ОКН).

Одной из значимых проблем, затрудняющих охрану исторического центра Санкт-Петербурга как объекта всемирного наследия является **отсутствие в российском законо-**

---

**Объект «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» был включен в Список всемирного наследия ЮНЕСКО в 1990 году и стал первым российским объектом в данном списке\*.**

<http://whc.unesco.org/en/list/540>

---



**Выдающаяся универсальная ценность означает культурную и/или природную значимость, которая является столь исключительной, что выходит за пределы национальных границ и представляет всеобщую ценность для настоящих и будущих поколений всего человечества. Поэтому постоянная защита этого наследия является делом первостепенной важности для всего международного сообщества в целом. Комитет определяет критерии для включения таких объектов в Список всемирного наследия.**

*§ 49 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия*

Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников», однако отметили, что отсутствие единого плана управления этим объектом и осуществление в буферных зонах спорных проектов, для которых выбраны низкокачественные архитектурные решения, ставит под угрозу выдающуюся универсальную ценность наследия Санкт-Петербурга.

Ранее Уполномоченный обращался в Минкультуры России с рекомендацией об имплементации отдельных положений<sup>4</sup> Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в отечественное законодательство<sup>5</sup>. Однако данная инициатива не нашла поддержки<sup>6</sup>.

Между тем в настоящее время практическое значение для Санкт-Петербурга могла бы обрести имплементация в национальное законодательство положений, в частности, о Реагирующем мониторинге состояния сохранности объектов всемирного наследия<sup>7</sup>.

*Реагирующий мониторинг представляет собой отчеты по состоянию сохранности определенных объектов всемирного наследия, подверженных риску, которые составляются для Комитета Секретариатом, другими секторами ЮНЕСКО и консультативными органами.*

дательстве<sup>1</sup> положений, отражающих международные нормы об охране культурных ценностей, содержащиеся, в том числе в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

Россия является стороной Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия и, как следствие, принимает на себя обязательства в области обеспечения выявления, охраны, сохранения, популяризации и передачи будущим поколениям культурного и природного наследия<sup>2</sup>.

В 2019 году эксперты состоявшейся в Санкт-Петербурге Консультативной миссии Центра всемирного наследия ЮНЕСКО и ИКОМОС<sup>3</sup> пришли к выводу о сохранности ключевых компонентов и отдельных элементов объекта всемирного наследия «Исторический центр

*Для этого, при каждом случае возникновения исключительных обстоятельств или проведения работ, которые могут оказать воздействие на объект выдающейся универсальной ценности или состояние его сохранности, государства – стороны Конвенции представляют специальные отчеты и выводы по результатам изучения воздействия таких обстоятельств или работ на объект.*

*§ 169 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия*

Так, в 2021 году ПАО «Газпром» в рамках реализации Соглашения о сотрудничестве между Санкт-Петербургом и компанией были предложены новые градостроительные инициативы по развитию общественно-делового района вокруг «Лахта Центра», в том числе были представлены проекты двух новых небоскребов высотой 703 и 555 метров<sup>8</sup>. По оценке экспертов, осуществление данного строительства может грозить Санкт-Петербургу исключением из Списка всемирного наследия ЮНЕСКО<sup>9</sup>. Против возведения небоскреба «Лахта Центр 2» выступил Совет СПб РО Национального комитета ИКОМОС (Россия)<sup>10</sup>.

Кроме того, несмотря на данное Президентом РФ Минкультуры России поручение рассмотреть совместно с Правительством Санкт-Петербурга и ПАО «Газпром» вопрос о создании историко-археологического музея-заповедника на Охтинском мысе, в 2021 году продолжились споры вокруг концепции застройки мыса. В начале 2022 года стало известно, что 30.12.2021 проект Общественно-делового центра ПАО «Газпром нефть» прошел государственную экспертизу<sup>11</sup>, в то время как градозащитники и многочисленные эксперты продолжают настаивать на том, что реализация данного проекта приведет к утрате уникальных археологических памятников Охтинского мыса<sup>12</sup>.

Представляется, что всесторонняя оценка запланированных работ с точки зрения их влияния на выдающуюся универсальную ценность Санкт-Петербурга как объекта всемирного наследия является необходимой и позволила бы не только принять наиболее эффективное решение в соответствии с обязательствами по сохранению исторического и культурного наследия, но также снизить уровень общественного напряжения.



*Лахта Центр.*

<sup>1</sup> В том числе в Федеральном законе от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>2</sup> Статьи 5–6 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

<sup>3</sup> Подробнее в Докладе Уполномоченного за 2019 год.

<sup>4</sup> Например, легальное закрепление процедуры уведомления Комитета всемирного наследия о планируемых крупных реставрационных работах, масштабном новом строительстве в зоне объекта всемирного наследия и других мероприятиях, способных необратимо повлиять на объект и его выдающуюся универсальную ценность.

<sup>5</sup> Выдающаяся универсальная ценность означает культурную и/или природную значимость, которая является столь исключительной, что выходит за пределы национальных границ и представляет всеобщую ценность для настоящих и будущих поколений всего человечества (Руководство по выполнению Конвенции, §49).

<sup>6</sup> По состоянию на 01.02.2022.

<sup>7</sup> Пункт 169 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

<sup>8</sup> <https://www.gazprom.ru/press/news/2021/december/article545647/>

<sup>9</sup> В частности, подобное мнение высказал заместитель председателя Совета по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга М.И. Мильчик (<https://spbvedomosti.ru/news/gorod/eksperty-vyskazalis-o-vozmozhnom-stroitelstve-neboskreba-lakhta-tsentra-3/>).

<sup>10</sup> <http://icomos-spb.ru/novosti/226-reshenie-po-arkhitekturnoj-kontseptsii-neboskreba-lakhta-tsentra-2>

<sup>11</sup> <https://egrz.ru/organisation/reestr/detail/78-1-1-3-086408-2021>

<sup>12</sup> <https://bashne.net/?p=6540>





Проект городского пространства компании «Газпром нефть» на Охтинском мысе, разработанный архитектурным бюро Nikken Sekkei.



Представители движения «Спасем Охтинский мыс». 20.11.2021. Фото со страницы движения «Красивый Петербург» в социальной сети ВКонтакте.

На уровне национального законодательства в целях защиты уникальной культурной агломерации, которой является Санкт-Петербург, город наделен статусом исторического поселения федерального значения<sup>13</sup>.

Признание Санкт-Петербурга историческим поселением предполагает разработку и утверждение границ его территории, утверждение предмета охраны, а также требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения. Согласно порядку, установленному в приказе Минкультуры России от 12.07.2016 № 1604, разработанная территориальным органом охраны ОКН (в случае Санкт-Петербурга – КГИОП) проектная документация, необходимая для определения вышеназванных элементов исторического поселения, утверждается Минкультуры России.

Уполномоченный в течение нескольких лет добивался утверждения предмета охраны и границ исторического поселения, неоднократно указывал, в том числе в рекомендациях Минкультуры России, на необходимость принятия нормативного правового акта, который закрепит границы и предмет охраны исторического поселения Санкт-Петербург<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Приказ Минкультуры России № 418, Минрегиона России № 339 от 29.07.2010 «Об утверждении перечня исторических поселений».

<sup>14</sup> Подробнее в разделе «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям» Доклада Уполномоченного за 2020 год, с. 184-185.

30.10.2020 Минкультуры России утвержден Приказ № 1295 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Санкт-Петербург», в 2021 году – приказ прошел экспертизу Минюста России и начал действовать.

Завершение многолетней работы стало важной вехой в истории петербургской градозащиты: приказ позволил увеличить расстояние охраняемых городских видов и панорам до 10 км. Высота новых строительных объектов теперь должна рассчитываться, исходя из сохранения исторически ценных панорам. Также статус исторического поселения можно рассматривать как дополнительный механизм защиты исторических зданий, которые включены в предмет охраны.

Режим исторического поселения и установленные им ограничения существуют одновременно с зонами охраны ОКН, определенных Законом Санкт-Петербурга от 24.12.2008 № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон» (далее – Закон № 820-7). Важно подчеркнуть, что действующее в Санкт-Петербурге региональное законодательство в области охраны культурного наследия (прежде всего, Закон № 820-7) отличается строгостью и высоким уровнем проработки. Любая градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в границах зон охраны осуществляется исходя из презумпции сохранности объектов (выявленных объектов) культурного наследия, исторических зданий, а также ценных элементов планировочной и ландшафтно-композиционной структуры. Таким образом, под охраной на сегодняшний день находятся не только ОКН, но и многочисленные исторические здания нашего города.

Однако все преимущества действующего регионального законодательства могут быть нивелированы в случае закрепления практики внесения в градозащитные нормативные правовые акты изменений, изымающих из-под охраны участки и здания, необходимые для реализации тех или иных проектов.

Подобная практика недопустима, поскольку она не только приведет к утрате отдельных элементов наследия, но также повредит стабильности законодательства.

Так, в 2021 году в Санкт-Петербурге были представлены сразу два проекта, требующих исключения из-под охраны исторических зданий: проект строительства терминала высокоскоростной магистрали, для реализации которого предлагается демонтировать 18 исторических зданий, и проект строительства разводного моста через Неву в створе Большого Смоленского проспекта, предполагающий снос восьми исторических зданий. Данные проекты уже прошли обсуждение 23.11.2021 на заседании Совета по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга<sup>15</sup>: окончательное решение в отношении терминала по итогам обсуждения не принято (создана рабочая группа для проработки вопроса), а вот проект разводного моста экспертами поддержан.

<sup>15</sup> <https://kgiop.gov.spb.ru/press-centr/announces/6316/>

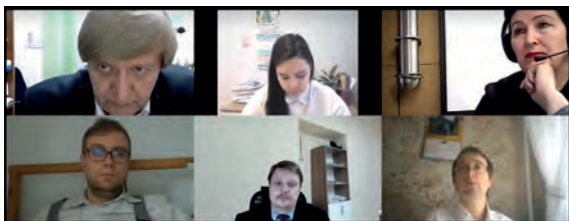


Панорама на Стрелку Васильевского острова.





Проект Большого Смоленского моста. Изображение пресс-службы АО «Институт Гипростроймост – Санкт-Петербург».



Круглый стол по проблемам сохранения и защиты исторического наследия Санкт-Петербурга. Участники на фото (слева направо): верхний ряд – заместитель председателя СПб ВООПИиК Александр Кононов, специалист аппарата Уполномоченного Виктория Разина, член Совета инициативных групп Московского района Татьяна Кондраткова; нижний ряд – активист Специализированной группы экологии рядовой архитектуры (Группа ЭРА), член Национального комитета ИКОМОС Николай Лаврентьев, начальник аналитического отдела аппарата Уполномоченного Константин Шарыгин, координатор движения «Живой город» Дмитрий Литвинов. 26.11.2022.

Для осуществления этих проектов потребуется внесение изменений в Закон № 820-7. Петиция против соответствующих поправок собрала более 30 000 голосов<sup>16</sup>. Кроме того, по просьбе СПб Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (далее – ВООПИиК) независимые специалисты подготовили новый вариант развязки Большого Смоленского моста, который позволит сохранить исторические дома без радикального изменения проекта<sup>17</sup>.

С просьбой поддержать позицию о недопустимости произвольного изменения законодательства в области охраны исторического наследия градозащитники обратились к Уполномоченному в ходе круглого стола по проблемам сохранения и защиты исторического наследия Санкт-Петербурга (круглый стол), проведенного на площадке Уполномоченного в ноябре 2021 года.

Другой важной темой, которую Уполномоченный и градозащитники обсудили в рамках круглого стола, стали вопросы сохранения и содержания **памятников истории и культуры**.

Частью 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации установлена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Конституционная идея охраны исторического и культурного наследия получила развитие в законодательстве. Согласно Основам государственной культурной политики<sup>18</sup>, одной из ее целей является сохранение исторического и культурного наследия. При этом под «сохранением культурного наследия» подразумевается, в частности, обеспечение физической сохранности объектов материального культурного наследия. Требования к собственникам относительно сохранения ОКН, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию ОКН, приспособление ОКН для современного использования либо сочетание указанных мер также установлены Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ

«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». На уровне Санкт-Петербурга действует упомянутый выше Закон № 820-7, а также принято постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.11.2005 № 1681 «О Петербургской стратегии сохранения культурного наследия» и др.

Однако ежегодно Санкт-Петербург теряет здания, имеющие историческую и культурную ценность. Причиной становятся как постепенное разрушение под действием времени из-за ненадлежащих условий содержания, так и порой намеренный снос.

Наиболее активная роль в борьбе за сохранение исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга принадлежит градозащитному сообществу. Активисты вносят собственный материальный вклад в сохранение памятников Санкт-Петербурга: реализуют проекты по реставрации и восстановлению исторических элементов старых домов Санкт-Петербурга, организуют общественные кампании, направленные на защиту исторической среды Санкт-Петербурга.

Обсуждая вопросы содержания памятников и исторических домов, участники круглого стола отметили низкую, по их оценкам, эффективность действующих программ сохранения, восстановления и вовлечения в оборот ОКН, в т.ч. с точки зрения объема вовлекаемых памятников<sup>19</sup>, а также подчеркнули необходимость совершенствования процедуры консервации ОКН, которая в настоящее время зачастую не только не обеспечивает сохранности ОКН, а вызывает дальнейшее разрушение.

Также в ходе дискуссии эксперты отметили проблему ненадлежащей реставрации.

Так, начиная с 2014 года, по всей стране действует новая система капитального ремонта общего имущества в многоквартирных жилых домах (фасады, крыши, фундаменты, инженерные сети, лифтовое оборудование и др.).



Решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 8 декабря 2021 года удовлетворен иск КГИОП об обязанности собственника ОКН регионального значения «Усадьба Игеля Э.Г.» (Каменноостровский пр., д. 58-60, лит. А, Б) провести работы по консервации пострадавшего от разрушений памятника. По информации администрации Петроградского района, в течение двух лет особняк восстановят и в нем планируется создать новое общественное пространство\*.

\* [https://www.gov.spb.ru/gov/terr/reg\\_petrograd/news/217539/](https://www.gov.spb.ru/gov/terr/reg_petrograd/news/217539/)

**Задача утвердить долгосрочную программу консервации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, предусмотрев программно-целевой подход при ее реализации, в 2021 году была поставлена Президентом РФ перед Минкультуры России.**

Подпункт «з» пункта 3 перечня поручений по итогам заседания Совета по культуре и искусству, утвержденного Президентом РФ 23.01.2021 № Пр-77

<sup>16</sup> <https://www.change.org/p/губ-нет-поправкам-позволяющим-снос-истории-а-beglov>

<sup>17</sup> [https://vk.com/voopiik\\_spb?w=wall-31738074\\_11619](https://vk.com/voopiik_spb?w=wall-31738074_11619)

<sup>18</sup> Утверждены Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808.

<sup>19</sup> По информации КИО от 01.02.2022, в 2021 году по программе «Рубль за метр» не было проведено ни одних торгов, все еще продолжается подготовка документов для 10 ОКН, включенных в госзадание СПб ГБУ «АРИК» для реализации в рамках программы «Рубль за метр» в 2021 году.





Дом Е.М. Бутурлиной (ул. Чайковского, д. 10) входит в программу реставрации фасадов многоквартирных домов – объектов культурного наследия КГИОП.



Дом Ю.Б. Бака (ул. Кирочная, д. 24). В ходе реставрации в 2019 году были утрачены некоторые декоративные элементы (в частности – кованые козырьки над входными дверями), изменен цвет стен и др.

Еще одной проблемой в области сохранения исторического и культурного наследия является наличие в городе большого количества бесхозных памятников. Уполномоченный неоднократно указывал на то, что такие памятники, не будучи учтенными в Реестре собственности Санкт-Петербурга, являются наиболее уязвимыми для воздействия негативных

В Санкт-Петербурге работы выполняются в рамках Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах<sup>20</sup>, финансируемой за счет средств государственной поддержки и средств фонда капитального ремонта. В Региональную программу включены все многоквартирные дома (за исключением аварийных) вне зависимости от наличия либо отсутствия статуса ОКН.

Между тем, по данным Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее – КГИОП)<sup>21</sup>, более 1 850 ОКН Санкт-Петербурга относятся к многоквартирным домам – это более 15 % от общего количества ОКН в городе.

В Санкт-Петербурге неоднократно фиксировались примеры ненадлежащей реставрации, которые свидетельствуют об отсутствии у подрядных организаций, привлекаемых для ремонта и восстановления выявленных ОКН, бережного профессионального подхода к сохранению исторического наследия. Например, обрушение отдельных архитектурных элементов фасада ВОКН «Дом Ю.Б. Бака» (Кирочная ул., д. 24) в 2019 году, на что Уполномоченный обращал внимание<sup>22</sup>.

В настоящее время разработана программа, в соответствии с которой КГИОП самостоятельно займется вопросом реставрации сложных фасадов домов – памятников. Старт программы запланирован на 2022 год, однако проведение мероприятий по сохранению в рамках программы планируется в отношении всего 255 ОКН (13,8 % от общего числа многоквартирных домов-памятников)<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 18.02.2018 № 84.

<sup>21</sup> <https://kgiop.gov.spb.ru/press-centr/news/64328/>

<sup>22</sup> Подробнее в разделе «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям» Доклада Уполномоченного за 2019 год, с. 149.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2019 № 1021 «Об утверждении перечня объектов (выявленных объектов) культурного наследия, являющихся жилыми домами, в отношении которых планируется проведение мероприятий по сохранению в рамках подпрограммы «Наследие» государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге».

**Многоквартирные дома – памятники которые входят в подпрограмму «Наследие» государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге»**



Ул. Кирочная, дома 12, 22, 40.

факторов, в том числе вандализма. Наряду с этим, неухоженные бесхозные памятники негативно сказываются на имидже Санкт-Петербурга.

По информации вице-губернатора Санкт-Петербурга, с 2013 по 2020 годы Комитетом по благоустройству и администрациями районов на территории Санкт-Петербурга было выявлено 2 514 бесхозных объектов, учтено КИО в Реестре собственности Санкт-Петербурга 142 объекта (5,6 %). Причиной столь низких темпов инвентаризации, определения имущественно-правового статуса выявленных в результате инвентаризации объектов внешнего благоустройства и их учета в Реестре собственности Санкт-Петербурга, по оценкам Администрации Санкт-Петербурга, являются сложность предусмотренных законодательством процедур определения имущественно-правового статуса бесхозного имущества (занимающих, как правило, 3 года) и недостаток финансирования, в частности, в связи с секвестированием бюджета в 2021 году.

Не менее важной задачей в области защиты культурных прав является содействие обеспечению информационной доступности ОКН. Согласно части 2 статьи 44 Конституции РФ, каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.



Неотреставрированный (слева) и отреставрированный (справа) корпус дома 12 по Кавалергардской улице.

**В 2013 году (после очередного осквернения вандалами памятника жертвам политических репрессий на Троицкой площади – Соловецкого камня) Уполномоченный инициировал работу по выявлению, инвентаризации и установлению имущественно-правового статуса неучтенных произведений монументального искусства для последующего включения в Реестр собственности Санкт-Петербурга и возложения на уполномоченные органы государственной власти обязательств по их охране и содержанию. Перечень бесхозных городских скульптур, составленный по результатам инвентаризации 2014 года, насчитывал 1258 объектов.**



**В 2016 году в целях обеспечения контроля за информационной и физической доступностью ОКН Уполномоченным запущен проект «Культпоход», который проводится ежегодно\*.**

\* [https://ombudsmanspb.ru/news/18\\_05\\_2016\\_kultpohod\\_peterburgskogo\\_ombudsmana\\_v\\_m/](https://ombudsmanspb.ru/news/18_05_2016_kultpohod_peterburgskogo_ombudsmana_v_m/)

На сегодняшний день в нашем городе 8 976 ОКН и выявленных ОКН<sup>24</sup>.

Несмотря на позитивные тенденции в сфере информационной доступности и открытости ОКН, отмеченные омбудсменом<sup>25</sup>, в 2021 году все еще оставались неразрешенными ключевые проблемы: охранные обязательства собственника или иного законного владельца ОКН (охранные обязательства) утверждены и/или опубликованы не в отношении всех ОКН; а также в отдельных охранных обязательствах не закреплены конкрет-

ные условия доступа к ОКН (периодичность, длительность и иные характеристики доступа), что лишает данные охранные обязательства информативности.

Так, по-прежнему не оформлены охранные обязательства в отношении 1582 ОКН, включенных в реестр памятников истории и культуры.

Кроме того, несмотря на утверждение Минкультуры России в 2020 году новой формы охранного обязательства, с которой были связаны надежды на повышение уровня информационной доступности памятников истории и культуры, расширения практики закрепления в охранных обязательствах конкретных условий доступа к ОКН, к сожалению, не произошло. В 2021 году КГИОП утвердил 603 охранных обязательства, однако значительная часть из них при определении условий доступа к объекту ссылается на внутренний распорядок собственника, который, как правило, не обнародован.

Уполномоченный неоднократно отмечал необходимость корректировки практики обеспечения доступности ОКН<sup>26</sup>, отсутствие решительных мер в данной области не позволяет гражданам эффективно реализовывать свое право на доступ к культурным ценностям.

Другой социально значимой задачей в области защиты культурных прав является **обеспечение доступности музейных фондов**. В соответствии со статьей 52 Закона Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, учреждения культуры устанавливают самостоятельно. При этом при организации платных мероприятий учреждения могут устанавливать льготы для отдельных категорий граждан.

Порядок установления льгот организациями культуры, находящимися в федеральном ведении утвержден Приказом Минкультуры от 31.05.2016 № 1219, петербургскими учреждениями культуры – постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.01.2018 № 37.

Согласно установленным порядкам организации культуры ежегодно при формировании плана финансово-хозяйственной деятельности на очередной финансовый год с учетом финансовых, материально-технических и организационных возможностей устанавливают величину (размер) льготы для каждого мероприятия, перечень льготных мероприятий, количество льготных мест для каждого мероприятия и др. Таким образом, льготы дифферен-



Русский музей.



Государственный музей-заповедник «Царское Село».

цируются: музеи могут предоставлять свои услуги льготным категориям граждан бесплатно или по сниженным ценам.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание руководителей музеев в Санкт-Петербурге на необходимость обеспечения максимальной доступности учреждений культуры для жителей и гостей города, в том числе указывал на принципиальную важность отказа от дискриминационной политики по продаже электронных билетов только по полной стоимости<sup>27</sup>.

В условиях пандемии актуальность возможности приобретения (в том числе по нулевой цене – для тех, кто имеет право бесплатного посещения музеев) электронных билетов всеми категориями посетителей, и прежде всего – представителями льготных категорий граждан, которые, как правило, являются социально незащищенными группами, а, следовательно, наиболее уязвимыми, только возрастает.

Проведенный Уполномоченным в 2021 году мониторинг показал, что на сегодняшний день музеи города и федерального и регионального подчинения, как правило, предусматривают возможность приобретения электронных билетов для льготных категорий граждан по сниженным ценам. Хотя ряд музеев, среди которых ГМП «Исаакиевский собор», Государственный мемориальный музей А.В. Суворова и др., по-прежнему продают онлайн только билеты по полной стоимости, предлагая льготным категориям посетителей обращаться за билетами в офлайн кассы.

Однако возможность получения бесплатных электронных билетов все еще необоснованно ограничена: до пандемии в Санкт-Петербурге реализовать такую возможность могли только посетители Центрального выставочного зала «Манеж». Впоследствии опцию получения бесплатных электронных билетов на официальном сайте также предусмотрел Государственный Эрмитаж. В Государственном музее-заповеднике «Царское Село» и Государственном литературно-мемориальном музее Анны Ахматовой в Фонтанном доме оформление билета на бесплатное посещение возможно только при условии приобретения хотя бы одного электронного билета за плату в том же заказе.

Таким образом, правила оформления электронных билетов для льготников, как и прежде, нуждаются в корректировке.

<sup>24</sup> По состоянию на 11.02.2022; [https://kgiop.gov.spb.ru/uchet/list\\_objects/](https://kgiop.gov.spb.ru/uchet/list_objects/)

<sup>25</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 194.

<sup>26</sup> Подробнее в разделе «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям» Доклада Уполномоченного за 2019 год, с. 154-155, за 2020 год – с. 194-195.

<sup>27</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 156-157.





Александровская колонна.

Новым вызовом в реализации прав на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям, в том числе к музейным фондам, стали противоэпидемические ограничения, установленные постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (Постановление № 121).

С вопросом о законности положений Постановления № 121, в соответствии с которыми возможности реализации указанных прав граждан ставятся в зависимость от наличия у граждан QR-кода либо справки, подтверждающей наличие медицинского отвода от вакцинации против коронавирусной инфекции при наличии отрицательного результата лабораторного исследования материала на коронавирусную инфекцию, к Уполномоченному обратился гражданин Дмитрий К. В настоящее время указанный вопрос является предметом рассмотрения суда.

Необходимость принятия эффективных мер, направленных на противодействие распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19), не вызывает сомнений, однако такие меры должны быть соразмерны характеру угрозы и не приводить к чрезмерному и необоснованному ограничению прав граждан.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Минкультуры России:** разработать проект поправок к федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ, регулирующих порядок выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- скоординировать работу уполномоченных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга по установлению правообладателей бесхозных объектов внешнего благоустройства, выявленных по итогам инвентаризации с 2013 года, и подготовке документов, необходимых для учета данных объектов в Реестре собственности Санкт-Петербурга, в т.ч. предусмотреть необходимое финансирование;
- расширить перечень объектов (выявленных объектов) культурного наследия, являющихся жилыми домами, в отношении которых планируется проведение мероприятий по сохранению в рамках подпрограммы «Наследие» государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге», в том числе реставрация.

**Совету по культурному наследию при Правительстве Санкт-Петербурга:** при обсуждении новых градостроительных инициатив, требующих изменений градозащитного законодательства, принимать во внимание недопустимость практики произвольных изменений.

Сохраняют актуальность рекомендации Уполномоченного:

**Комитету по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга:** определять в охранных обязательствах владельцев ОКН конкретные условия доступа граждан (периодичность, длительность и иные характеристики посещения) для каждого ОКН; в случае наличия в охранных обязательствах положений, отсылающих к специальному порядку доступа, определяемому собственником, контролировать информационную доступность локальных нормативных актов, определяющих данный порядок.

**Музеям, осуществляющим свою деятельность на территории Санкт-Петербурга:** обеспечить возможности приобретения посетителями, в том числе имеющими право льготного посещения, электронных билетов в сети Интернет.



Александровский сад.





Любашинский сад

## 1.11. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан

### 1.12.1. Права призывников и военнослужащих

#### Конституция РФ

##### 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.

Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Федеральный закон № 53-ФЗ) регулирует порядок исполнения гражданином воинской обязанности, включающий в себя воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв и прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе. Чаще всего вмешательство Уполномоченного требуется в ситуациях, связанных с призывом на военную службу и ее прохождением.

В 2021 году сохранилась тенденция к уменьшению количества жалоб на нарушения прав призывников, поступивших в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности (КВЗПБ). Меньше жалоб, связанных с вопросами выполнения гражданами воинской обязанности, поступило и к Уполномоченному.

Вместе с тем выросло количество обращений о нарушении прав военнослужащих (в 2021 году поступило пять обращений, в 2020 году – одно).

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод призывников Уполномоченный и его представители входят в составы призывной комиссии Санкт-Петербурга, межведомственной комиссии по организации альтернативной гражданской службы. В 2021 году сотрудники аппарата Уполномоченного работали

В ходе проведения весенней и осенней призывных кампаний 2021 года к Уполномоченному **поступило 41 обращение** (в 2019 году – 49), в том числе **21 – по вопросам, связанным с заменой военной службы по призыву альтернативной гражданской службой**; в КВЗПБ поступило **8 жалоб** (в 2020 году – 10 жалоб); в военный комиссариат Санкт-Петербурга в 2021 году поступило **96 жалоб**, большинство из которых связано с несогласием с решениями, принятыми медицинскими комиссиями.

#### Нарушения законодательства о воинской обязанности и военной службе, выявленные прокуратурой СПб



На незаконные правовые акты принесено 21 протест (в 2020 году – 12), внесено 60 представлений (в 2020 году – 41), по результатам которых к дисциплинарной ответственности привлечено 29 должностных лиц (в 2020 году – 35).



в призывных комиссиях МО Выборгском и Московском районах, где во взаимодействии с военными комиссариатами и призывными комиссиями содействовали принятию в отношении призывников законных и обоснованных решений в спорных ситуациях.

В 2021 году на территории Санкт-Петербурга на военную службу было призвано и направлено на комплектование воинских частей **2 650 человек** (в 2020 году – 2 730).

Предоставлена отсрочка от призыва на военную службу **15 636 гражданам**, освобождено от призыва **3 892 человека**.

В 2021 году в Санкт-Петербурге выявлены следующие проблемы в сфере реализации прав граждан при исполнении ими воинской обязанности:

- нарушения прав призывников и военнослужащих при проведении медицинского освидетельствования;
- несоблюдение права призывников на отсрочку от призыва на военную службу;
- нарушение прав призывников на информацию;
- нарушения прав лиц, достигших 27-летнего возраста, на документирование военными билетами, и неправомерное признание их лицами, не прошедшими военную службу;
- несоблюдение порядка рассмотрения заявлений лиц, претендующих на замену военной службы по призыву АГС.

#### Результаты медицинского освидетельствования призывников в 2021 году



- Годные к военной службе – **7 700 (34 %)**
- Годные с незначительными ограничениями – **9 323 (42 %)**
- Ограниченно годные – **3 544 (16 %)**
- Временно негодные – **1 301 (6 %)**
- Негодные к военной службе – **348 (2 %)**

#### Право призывников на охрану здоровья.

В 2021 году оставались актуальными вопросы качества, обоснованности и сроков проведения медицинского обследования и медицинского освидетельствования для определения категории годности призывников к военной службе, на которые Уполномоченный указывает в ежегодных докладах<sup>1</sup>.

Так, мать военнослужащего Сергея Б. сообщила омбудсмену о нарушении права ее сына на получение медицинской помощи вследствие некачественного медицинского освидетельствования при призыве на военную службу. Проблемы со здоровьем у Сергея возникли еще до призыва, однако он все же был призван на военную службу, где попал в госпиталь. После вмешательства Уполномоченного военно-врачебная комиссия установила военнослужащему категорию годности «в», и он был комиссован.

<sup>1</sup> Доклады Уполномоченного за 2015 год, с. 138–140; за 2016 год, с. 181–183; за 2017 год, с. 151–154; за 2018 год, с. 211–212; за 2019 год, с. 165–166; за 2020 год, с. 201–203.

Заявитель Дмитрий Л. пожаловался Уполномоченному на должностных лиц военного комиссариата Красногвардейского района. У молодого человека существует диагноз, который при определении категории годности к военной службе требует проведения дообследования, что подтверждено заключением кардиолога СПб ГБУЗ «Городская Мариинская больница». Несмотря на то, что данное заключение Дмитрий предоставил в военный комиссариат, на дополнительное обследование он направлен не был, тем самым был нарушен порядок проведения медицинского освидетельствования.

После вмешательства Уполномоченного, медицинское освидетельствование Дмитрия Л. было перенесено на следующий (осенний) призыв 2021 года.

#### Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

##### Статья 25

1. Военнослужащие и лица, приравненные по медицинскому обеспечению к военнослужащим (далее – военнослужащие и приравненные к ним лица), а также граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют право на прохождение военно-врачебной экспертизы для определения годности к военной службе или приравненной к ней службе и для досрочного увольнения с военной службы или приравненной к ней службы на основании заключения военно-врачебной комиссии.

2. Граждане, подлежащие призыву на военную службу или направляемые на альтернативную гражданскую службу, и граждане, поступающие на военную службу или приравненную к ней службу по контракту, проходят медицинское освидетельствование в порядке, предусмотренном статьей 61 настоящего Федерального закона, и имеют право на получение полной информации о медицинских противопоказаниях для прохождения военной службы или приравненной к ней службы и показаниях для отсрочки или освобождения от призыва на военную службу по состоянию здоровья.

**Право на отсрочку от призыва на военную службу.** В течение нескольких лет Уполномоченный на заседаниях призывной комиссии Санкт-Петербурга и в ежегодных докладах указывал на негативную практику вызова призывников на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, в период действующих отсрочек. Военный комиссариат Санкт-Петербурга не разделял позицию омбудсмена, считая правомерным вызов граждан, у которых срок действия отсрочки истекает в ходе текущего призыва. Однако в 2020 году после неоднократных замечаний Уполномоченного представитель военного комиссариата Санкт-Петербурга заявил о мерах по исправлению такой практики<sup>2</sup>. Несмотря на это, отдельные случаи нарушения порядка вызова призывников на мероприятия, связанные с призывом, происходили и в 2021 году.

Так, в ходе весенне-летней призывной кампании представителем Уполномоченного, который входил в составы призывных комиссий муниципальных образований, расположенных в Выборгском районе, было отмечено, что отдельные призывники, у которых отсрочка от призыва на военную службу истекала 30.06.2021, вызывались на заседания призыв-

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 204.





Призывная комиссия МО в Выборгском районе, в заседаниях которой в течение весенне-летней призывной кампании 2021 года принимал участие представитель Уполномоченного.

### Из обращения к Уполномоченному Евгения Л.

«Я испытываю глубокое уважение к военнослужащим армии Российской Федерации, к армии, как к институту в целом, а также считаю наличие призыва на воинскую службу необходимой составляющей жизнедеятельности нашего Отечества в условиях внутренней и внешней обстановки. При этом считаю необходимым проводить призывные и связанные с ними мероприятия исключительно в соответствии с законодательством Российской Федерации. В отношении меня же я усматриваю на данный момент нарушение моих законных прав и интересов как призывника, студента высшего учебного заведения и как гражданина Российской Федерации, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", а также иными законами и подзаконными актами».

ных комиссий в апреле-июне 2021 года, то есть в период действия отсрочки.

Аналогичные случаи были выявлены в военных комиссариатах Адмиралтейского и Кировского, Красногвардейского районов.

Выступая в защиту прав призывников на отсрочку от призыва, Уполномоченный обратился к Военному комиссару Санкт-Петербурга, но вновь получил ответ о правомерности вызовов граждан на медицинское освидетельствование в период действия отсрочки от призыва, если она истекает до окончания призывной кампании.

Следует отметить, что такая практика, вступая в противоречие с законодательством<sup>3</sup>, уже являлась основанием для прокурорского реагирования с последующим привлечением должностных лиц военных комиссариатов к дисциплинарной ответственности и должна быть полностью исключена.

**Право призывников на информацию.** В своих ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно обращал внимание на отсутствие официального сайта у военного комиссариата Санкт-Петербурга.

Еще в 2018 году Уполномоченный указывал<sup>4</sup> на недостаточную доступность информации о деятельности военных комиссариатов и призывных комиссий и рекомендовал военному комиссариату Санкт-Петербурга размещать в открытом доступе в сети «Интернет» востребованную призывниками информацию о деятельности военных комиссариатов и призывных комиссий в Санкт-Петербурге. В ответ на рекомендацию на странице КВЗПБ официального интернет-сайта Администрации Санкт-Петербурга был создан раздел «Военный комиссариат города Санкт-Петербурга информирует», на котором присутствовала лишь информация о графике работы военных комиссариатов

<sup>3</sup> Пункт 7 Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 № 663, пункт 34 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе – Приложения № 1 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 02.10.2007 № 400.  
<sup>4</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 208–209.

города и их контактах. Необходимая для призывников информация о составах призывных комиссий, о порядке призыва, в том числе прохождении медицинского освидетельствования, основаниях для отсрочки, замены военной службы на АГС и другая значимая информация, связанная с деятельностью военных комиссариатов, отсутствовала. На это омбудсмен в очередной раз обратил внимание КВЗПБ в своем докладе за 2020 год<sup>5</sup>, и в 2021 году официальная страница КВЗПБ была дополнена информацией<sup>6</sup> по указанным вопросам, что позволило в полной мере обеспечить право призывников на доступ к информации.

В 2021 году практически прекратились обращения призывников на нарушение их прав на доступ к информации, содержащейся в личных делах.

В ноябре 2019 года военный комиссар Санкт-Петербурга утвердил Положение об ознакомлении с личными делами призывников в ФКУ «Военный комиссариат города Санкт-Петербурга», гарантирующее призывникам ознакомление с материалами личного дела, что полностью устранило спорные ситуации при реализации призывниками своего права на ознакомление с личными делами, однако отдельные проблемы продолжают возникать.

Так, к Уполномоченному обратился Роман А. с жалобой о возможном нарушении его права на ознакомление с личным делом призывника должностными лицами военного комиссариата Центрального района. Заявитель сообщил, что не успел в установленный срок ознакомиться с личным делом призывника из-за задержки уведомления – оно поступило по почте в последний день этого срока. Право Романа А. на ознакомление с личным делом было восстановлено лишь после вмешательства Уполномоченного.

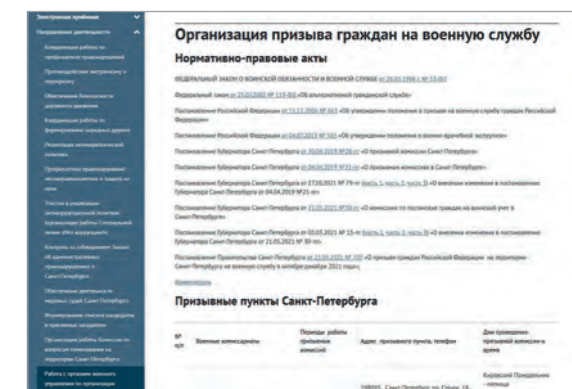
**Документирование военными билетами.** В 2021 году к Уполномоченному поступали обращения от бывших призывников (достигших возраста 27 лет), столкнувшихся с проблемами при зачислении в запас в связи с тем, что в отношении них призывные комиссии выносили заключения о непрохождении военной службы по призыву без законных оснований.

Так, бывший призывник Николай К., являющийся аспирантом, сообщил омбудсмену о нарушении его права на зачисление в запас и документирование военным билетом, указав в своей жалобе, что ему была предоставлена отсрочка от призыва на военную службу в связи с обучением в аспирантуре. В течение срока обучения аспирант реализовал свое право на академический отпуск по семейным обстоятельствам и продолжил обучение после досрочного выхода из отпуска.

Поскольку 27 лет исполнилось Николаю еще до окончания обучения и в период действия отсрочки от военной службы, он был вправе претендовать на зачисление в запас и получение военного билета, однако призывной комиссией было вынесено заключение о том, что Николай К. не прошел военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 206–207.

<sup>6</sup> <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/rabota-s-organami-voennogo-upravleniya-po-organizacii-prizyva-na-voenn/>



Официальная страница КВЗПБ «Работа с органами военного управления по организации призыва на военную службу и допризывной подготовке». Скриншот от 04.02.2022.



По мнению комиссии, аспиранты не могут использовать право на академический отпуск даже в пределах предоставленной отсрочки.

Уполномоченный, посчитав жалобу Николая К. обоснованной, направил Военному комиссару Санкт-Петербурга свою правовую позицию. В итоге Николай К. был зачислен в запас как не подлежащий призыву на военную службу по достижении возраста 27 лет.

Та же проблема стала основанием для обращения к Уполномоченному призывника Александра П., который сообщил, что в ходе весенне-зимней призывной кампании 2016 года ему была поставлена категория «в», впоследствии данное решение было отменено вышестоящей призывной комиссией. Однако в течение последующих призывных кампаний заявитель повесток не получал, то есть не был надлежащим образом извещен о его вызове на мероприятия, связанные с призывом. Для проверки изложенных фактов Уполномоченный обратился в адрес Военного комиссара Санкт-Петербурга.

В своем ответе Военный комиссар Санкт-Петербурга сообщил, что заявитель не представлял в военный комиссариат документы, подтверждающие законные основания неявки на призывные мероприятия в осенне-зимнюю призывную кампанию 2020 года. Поскольку Александр П. настаивал, что в указанный период повесток не получал, Уполномоченным ему был разъяснен порядок судебного обжалования основания зачисления в запас.

Исходя из судебной практики по делам об обжаловании заключений призывных комиссий о признании гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, Уполномоченный неоднократно отмечал<sup>7</sup>, что призывники, не получившие повесток под расписку, не могут считаться надлежащим образом извещенными об участии в мероприятиях, связанных с призывом, и не должны нести негативных последствий своей неявки, возникших по вине сотрудников военкоматов.

### **Право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (АГС).**

Значительная часть обращений, связанных с выполнением гражданами воинской обязанности, поступает к Уполномоченному от граждан, претендующих на замену военной службы по призыву АГС.

*В 2021 году в отношении 76 граждан приняты решения о замене военной службы по призыву АГС, 24 гражданина направлены для прохождения АГС.*

*По состоянию на 10.02.2022, в Санкт-Петербурге в учреждениях регионального и федерального подчинения проходят АГС 79 человек.*

В 2021 году в период весенне-летнего и осенне-зимнего призывов практика работы представителя омбудсмена в составе призывных комиссий показала, что при рассмотрении таких заявлений граждан приоритет отдается вопросам представителя службы занятости о предстоящем трудоустройстве призывника в случае удовлетворения его заявления призывной комиссией («как собираетесь работать», «что будете делать, если станет трудно» и т.п.).

<sup>7</sup> Доклады Уполномоченного за 2013 год, с. 157; за 2014 год, с. 137–138; за 2017 год, с. 153; за 2018 год, с. 214; за 2019 год, с. 163; за 2020 год, с. 205.

Между тем наиболее важным при рассмотрении подобного заявления представляется установление соответствия условию – наличию у призывника непреодолимого конфликта между обязанностью служить в армии и своими убеждениями, влекущими неприятие военной службы.

В отдельных случаях основанием для заявления служило лишь отрицательное представление гражданина о военной службе и его нежелание в связи с этим проходить военную службу по призыву. Подобная мотивация признавалась недостаточной для реализации права на замену военной службы по призыву АГС, а призывнику давались соответствующие разъяснения.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Районным военкоматам:**

- своевременно вручать призывникам повестки о явке на мероприятия, связанные с призывом на военную службу под расписку;
- при направлении повесток на мероприятия, связанные с призывом, учитывать наличие у призывников действующей отсрочки от военной службы.

### **Призывным комиссиям:**

- обеспечивать постоянный 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; в случае отказа в учете документа о состоянии здоровья, представленного призывником из негосударственной медицинской организации, указывать в протоколе заседания призывной комиссии причины такого отказа;
- при рассмотрении заявлений о замене военной службы по призыву АГС оценивать прежде всего доводы о наличии у заявителя убеждений, влекущих неприятие военной службы;
- учитывать сложившуюся судебную практику при зачислении в запас граждан, достигших возраста 27 лет и не прошедших военную службу по призыву.

Сохраняют актуальность рекомендации, сформулированные в докладе Уполномоченного за 2020 год в адрес военного комиссариата Санкт-Петербурга – о необходимости обеспечивать проведение контрольного медицинского освидетельствования призывников в установленные законом сроки призывных кампаний; органов прокуратуры в Санкт-Петербурге – о принятии мер реагирования в случаях выявления фактов вызова на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, граждан, имеющих действующую отсрочку от призыва на военную службу и принятии мер по обеспечению полноты и оперативности проведения медицинского освидетельствования и дополнительного медицинского обследования в ходе призыва и постановки граждан на воинский учет.



*Призывная комиссия МО в Московском районе, в заседаниях которой в течение осенне-зимней призывной кампании 2021 года принимал участие представитель Уполномоченного.*



## 1.12.2. Права женщин и защита от домашнего насилия

### Декларация об искоренении насилия в отношении женщин<sup>1</sup>

#### Статья 4

«Государства должны осудить насилие в отношении женщин и не должны ссылаться ни на какие обычаи, традиции или религиозные мотивы для уклонения от выполнения своих обязательств в отношении его искоренения. Государства должны безотлагательно приступить к осуществлению всеми надлежащими средствами политики искоренения насилия в отношении женщин...»

**В 2021 году по преступлениям, совершенным на бытовой почве в отношении женщин, территориальными органами Санкт-Петербурга МВД России было расследовано:**

6 убийств, 6 причинений тяжкого вреда здоровью, 7 причинений средней тяжести вреда здоровью, 28 причинений легкого вреда здоровью, 6 нанесений побоев лицом, подвергнутым административному наказанию, 1 истязание, 460 угроз убийством или причинений тяжкого вреда здоровью.

Учет количества лиц, совершивших административные правонарушения, базы данных МВД России не предусматривает.

По информации ГУ МВД

Начиная с 2019 года Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) выносит судебные решения по делам о домашнем насилии<sup>2</sup>.

В декабре 2021 года ЕСПЧ принял первое в его практике постановление о домашнем насилии по делу «Туникова и другие против России»<sup>3</sup>, в котором указал, что власти Российской Федерации должны обеспечить уголовную ответственность и наказание за все акты домашнего насилия, расследовать дела о домашнем насилии по собственной инициативе в интересах общества и наказывать виновных.

Верховный суд РФ учел позицию ЕСПЧ и 06.04.2021 направил в Государственную Думу постановление Пленума Верховного суда РФ<sup>4</sup> о внесении изменений в УПК РФ, которым предусматривалось изменение вида уголовного преследования в отношении преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 115 (умышленное причинение легкого вреда здоровью), статьей

116.1 (нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию) и частью 1 статьи 128.1 (клевета) УК РФ, рассматриваемые в настоящее время мировыми судьями в порядке частного обвинения и подлежащие прекращению по заявлению потерпевшего.

<sup>1</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН № 48/104 20 декабря 1993 года.

<sup>2</sup> Дело №41261/17 «Володина против России»; Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 169–170; Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 210.

<sup>3</sup> Дело № 55974/16 и 3 других «Туникова и другие против России», <https://european-court-help.ru/delo-55974-16-i-3-drugih-tunikova-i-drugie-protiv-rossii/>

<sup>4</sup> <https://www.vsrfr.ru/documents/own/29852/>

Согласно предложенным изменениям, эти статьи должны быть переведены в разряд частно-публичных, по которым предварительное дознание полиции станет обязательным, их нельзя будет прекратить в связи с примирением сторон.

Законодательная инициатива Верховного суда РФ направлена на обеспечение охраны прав и свобод человека и гражданина и основана на положениях Конституции РФ<sup>5</sup>. По оценке Верховного суда РФ, такая мера повысит эффективность предупреждения семейно-бытового насилия.

Уполномоченный в ежегодных докладах неоднократно отмечал, что России необходим федеральный закон о профилактике и противодействию семейно-бытовому насилию. Однако, несмотря на поддержку депутатов Государственной Думы, спикера Совета Федерации, Уполномоченного по правам человека в РФ и целого ряда общественных институтов, такой закон до сих пор не принят.

В 2021 году были приняты судебные решения в защиту жертв домашнего насилия, которые не только подтверждают наличие проблемы домашнего насилия в стране, но и обязывают государство реагировать на нее мерами по защите пострадавших.

Так, значимым в рассмотрении дел о домашнем насилии стало постановление Конституционного суда РФ<sup>6</sup> в связи с жалобой Саковой Л.Ф., которую не прекращал избивать брат. Заявительница жаловалась на действия судов, отказавшихся привлекать к уголовной ответственности ее брата, который уже привлекался к административной ответственности за побои, а позднее – к уголовной ответственности за аналогичное деяние. Однако это его не остановило, и мужчина вновь нанес побои, за которые, исходя из состава преступления, был привлечен к административной ответственности.

Пострадавшая пыталась добиться уголовного наказания по статье 116.1 УК РФ, которая применяется в случае, если виновный ранее был подвергнут административному наказанию за побои. Суды отказали ей, так как истек период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию<sup>7</sup>.

По мнению женщины, оспариваемая норма не обеспечивает эффективную защиту от домашнего насилия и не позволяет привлечь к уголовной ответственности за побои (при

**«Я убежденный сторонник того, что такой закон нашей стране нужен. Он должен нести профилактическую направленность, создать условия недопущения такого позорного явления. Он должен сформировать в обществе неприемлемость таких явлений, и он будет направлен на укрепление семьи».**

Спикер Совета Федерации РФ  
Валентины Матвиенко

<https://vmeste-rf.tv/news/matvienko-ubezhdena-chnuzhno-prinyat-zakon-o-borbe-s-domashnim-nasiliem/>

**«Отрицательно влияет на эффективность профилактики домашнего насилия отсутствие специального закона в данной области. В настоящее время проект федерального закона дорабатывается совместной рабочей группой Совета Федерации и Государственной Думы. Надеюсь на его скорейшее рассмотрение».**

Уполномоченный по правам человека  
в РФ Татьяна Москалькова

<https://www.pnp.ru/social/moskalkova-nadeyus-naskoreyshee-rassmotrenie-zakona-o-profilaktike-semeyno-bytovogo-nasiliya.html>



**По информации ГУ МВД России, в 2021 году к уголовной ответственности за совершение в отношении женщин преступлений, предусмотренных статьей 116.1 УК РФ (нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию) привлечено 6 человек.**

**«...Принятие законопроекта должно оказать позитивное влияние на предупреждение повторных побоев, которые в последние годы демонстрируют тенденцию количественного роста»**

*Из Пояснительной записки к проекту федерального закона № 536-8 «О внесении изменений в статью 116-1 УК РФ и статью 20 УПК РФ»*

#### Из кассационного определения Верховного Суда РФ

«Муж Р., находясь в состоянии алкогольного опьянения, на глазах у ее малолетней дочери, используя надуманный повод, набросился на нее, применил физическую силу, стал душить, и в этот момент она случайно нанесла Р. ножевое ранение».

отсутствии признаков, указанных в статье 116 УК РФ) лицо, имеющее неснятую и непогашенную судимость по данной статье.

Конституционный суд РФ признал оспариваемую норму и статью 116.1 УК РФ (нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию) не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой она не обеспечивает соразмерную уголовно-правовую защиту права на личную неприкосновенность и права на охрану достоинства личности от насилия<sup>8</sup>, и постановил внести в действующее законодательство необходимые изменения.

Во исполнение постановления Конституционного суда РФ в Государственную Думу был внесен на рассмотрение и 25.01.2022 был принят в первом чтении проект федерального закона<sup>9</sup>, устанавливающий повышенную ответственность за нанесение побоев лицом, имеющим судимость.

Еще одним важным изменением в судебной практике стало решение Верховного суда РФ, полностью оправдавшего женщину, которая, защищаясь от мужа, тяжело его ранила.

Три судебные инстанции признали ее виновной, однако кассационным определением Верховного суда РФ<sup>10</sup> приговор отменен, уголовное дело прекращено за отсутствием состава преступления, за фигуранткой признано право на реабилитацию. Суд расценил, что самооборона не является умышленным членовредительством и не должна считаться преступлением.

Статистика привлечения виновных к административной и уголовной ответственности за побои свидетельствует о том, что

наказать виновного за совершенное домашнее насилие удается крайне редко, агрессоры продолжают безнаказанно избивать своих жертв.

Нередко этому способствует бездействие сотрудников правоохранительных органов.

В 2021 году Уполномоченному стало известно о Марине М., которая уже несколько лет безуспешно обращается в органы полиции, пытаясь привлечь к ответственности Константина С. за противоправные действия в отношении себя и их общего сына.

По информации ГУ МВД, сотрудниками 17 отдела полиции неоднократно, более десяти раз<sup>11</sup>, выносились постановления об отказах в возбуждении уголовных дел по заявлениям Марины.

Так, в июне 2020 года при одной из попыток похитить сына Константин С. пытался задушить Марину М., после чего она была доставлена в больницу.

По результатам проверки должностным лицом 17 отдела полиции 04.07.2020 было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, однако после проверки прокуратуры Калининского района возвращено на доработку. 19.08.2020 административное дело все-таки было возбуждено по статье 6.1.1 (побои) КоАП РФ<sup>12</sup>. 26.03.2021 составленный протокол по признакам административного правонарушения был направлен мировому судье судебного участка № 57, но 23.04.2021 был снова возвращен в 17 отдел полиции для устранения недостатков. Только 30.12.2021 материал был направлен в мировой суд<sup>13</sup>.

Длительное время бывший сожитель не только нарушал решение суда, применял физическое насилие к матери своего сына и размещал в сети Интернет информацию, порочащую ее честь и достоинство, но и несколько раз похищал ребенка. И если в 2020 году малыша удалось вернуть матери, то 08.12.2021, в очередной раз жестоко избив Марину на глазах у мальчика<sup>14</sup>, похитил его и скрылся в неизвестном направлении. Местоположение обоих неизвестно до сих пор. На этот раз отца ребенка заочно арестовали, лишили родительских прав и объявили в федеральный розыск.

Несмотря на то, что вопрос о привлечении агрессора к ответственности за избиение решался больше полутора лет, единственная мера воздействия, которая была к нему применена, – это проведение профилактической беседы.

Пример Марины М. не является единичным. Большинство женщин, обратившихся за защитой своих прав в правоохранительные органы, сталкиваются с отказом в возбуждении административных и уголовных дел, мотивированным отсутствием события преступления

**В 2021 году в территориальных органах Санкт-Петербурга МВД России было раскрыто 25 613, из них 1316 преступлений совершены на бытовой почве. Из общего количества раскрытых преступлений, совершенных на бытовой почве, 552 (42 %) преступления совершены в отношении женщин.**

**Из 15 736 заявлений (сообщений) о насилии в сфере семейно-бытовых отношений, по 9 875 (62,7 %) были вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.**

**Из общего количества рассмотренных заявлений о насилии в сфере семейно-бытовых отношений, 5 989 (38 %) были совершены в отношении женщин.**

*По информации ГУ МВД*

<sup>8</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_381845/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_381845/)

<sup>9</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/536-8>

<sup>10</sup> Определение Судебной коллегии по уголовным делам ВС РФ от 02.09.2021 № 16-УД21-14-К4 Приговор: По п. «з» ч. 2 ст. 111 УК РФ за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью.

<sup>11</sup> 04.07.2020; 22.01.2021; 03.03.2021; 15.04.2021; 25.05.2021; 30.06.2021; 30.07.2021; 23.09.2021; 29.09.2021; 20.10.2021; 11.11.2021; 05.12.2021; 23.12.2021.

<sup>12</sup> Статья 6.1.1. КоАП РФ: Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей, либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

<sup>13</sup> По состоянию на 21.01.2022, мировым судьей решение по материалу об избиении Марины М. не принято.

<sup>14</sup> [https://spb.octagon.media/istorii/peterburgskaya\\_policiya\\_ne\\_mozhet\\_vernut\\_syna\\_zakonnoj\\_materi.html](https://spb.octagon.media/istorii/peterburgskaya_policiya_ne_mozhet_vernut_syna_zakonnoj_materi.html); <https://ren.tv/news/kriminal/913359-muzhchina-izbil-byvshiu-zhenu-i-pokhitil-syna-v-peterburge-cto-izvestno>; <https://topspb.tv/news/2021/12/8/papa-ty-durak-ya-ne-hochu-chtob-ty-menya-zabiral-izbitaya-mat-rasskazala-podrobnosti-pohisheniya-rebenka-na-suzdalskom-prospekte/>



## Из обращения к Уполномоченному Марины М.

«Я думала, он хочет поговорить, ну или сына увидеть: он довольно часто встречал нас по пути от дома в детсад, шел рядом, что-то говорил. Но на тот раз вместо разговора Константин набросился на меня и начал избивать. Он нанес по меньшей мере 12 сильных ударов. По голове, лицу, телу. Глаза залила кровь. Но я из последних сил держала Матвея, которого он вырывал из моих рук. Сынок кричал: «Папа, уходи, я не хочу к тебе!». Я умоляла Константина успокоиться и оставить нас в покое. Но он был разъярен и не слушал. Вырвал ребенка из моих рук».

ния или отсутствием в деянии состава преступления. Довести до суда дела по преступлениям в семейно-бытовой сфере удается крайне редко еще и потому, что у жертв насилия часто нет возможности оплатить услуги адвоката, при этом бесплатно получить квалифицированную юридическую помощь действующее законодательство не позволяет.

В своих ежегодных докладах<sup>15</sup> Уполномоченный неоднократно указывал на необходимость предоставления жертвам насилия возможности получать бесплатно юридическую помощь, а также на актуальность разработки социальной рекламы, направленной на нетерпимое отношение в обществе к домашнему насилию. Однако данные рекомендации не нашли поддержку государственных органов.

Сохраняет актуальность проблема отсутствия в Санкт-Петербурге низкопороговых центров (шелтеров), куда пострадавшие могут обратиться в любое время<sup>16</sup>. Важность создания в Санкт-Петербурге круглосуточного низкопорогового центра для предоставления жертвам насилия срочных социальных услуг, включая предоставле-

ние временного убежища, омбудсмен также неоднократно отмечал в ежегодных докладах.

В Санкт-Петербурге для оказания помощи жертвам насилия действуют городской кризисный центр помощи женщинам (Кризисный центр) и районные отделения для женщин<sup>17</sup>, в том числе стационарные отделения – убежища, социальные квартиры для женщин с детьми (всего 62 койко-мест в девяти районах). Между тем такие учреждения не являются низкопороговыми, поскольку их услугами можно воспользоваться лишь при наличии документов, удостоверяющих личность, и регистрации по месту жительства (пребывания) в Санкт-Петербурге.

В связи с тем, что с 2020 года в номенклатуру организаций социального обслуживания, которые должны быть созданы в субъектах РФ, включен новый тип учреждения – кризисный центр для женщин и мужчин, в том числе с детьми<sup>18</sup>, Кризисный центр теперь оказывает помощь не только женщинам, пострадавшим от различных видов и форм насилия, но и мужчинам.

С 01.11.2021 любой мужчина, оказавшийся в трудной жизненной ситуации, в том числе

<sup>15</sup> Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 29–31; Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 28–29; Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 24; Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 153–162; Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 145–155; Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 210–218.

<sup>16</sup> В государственные кризисные центры, созданные в структуре учреждений социального обслуживания населения, можно поступить только при наличии документов и «прописки» в Санкт-Петербурге.

<sup>17</sup> Кризисные отделения для женщин созданы во всех районах Санкт-Петербурга в структуре государственных учреждений социального обслуживания населения (центрах социальной помощи семье и детям и комплексных центрах социального обслуживания населения), подведомственных администрациям районов Санкт-Петербурга.

<sup>18</sup> Приказ Минтруда России от 17.12.2020 № 918н «Об утверждении примерной номенклатуры организаций социального обслуживания».

пострадавший от различных видов и форм насилия, может получить экстренную психологическую и юридическую помощь по телефону доверия<sup>19</sup>, а с 01.01.2022 может обратиться лично в специализированное отделение Кризисного центра и получить всю необходимую помощь и поддержку в полустационарной форме социального обслуживания с периодом пребывания до четырех часов.

Защиту пострадавших от насилия берут на себя и некоммерческие организации (далее – НКО), которые не только предоставляют пострадавшим психологическую и юридическую помощь, но и изыскивают возможность предоставления женщинам временного убежища.

Начиная с 2020 года, Санкт-Петербургской Региональной Общественной Организацией «Институт недискриминационных гендерных отношений. Кризисный центр для женщин» (СПб РОО «ИНГО»), одной из ведущих общественных организаций в Санкт-Петербурге, оказывающей помощь пострадавшим от домашнего насилия, организовано взаимодействие с сетью апарт-отелей для предоставления нуждающимся женщинам необходимого и безопасного укрытия. Такое решение было принято организацией в период введения ограничительных мер, направленных на противодействие распространению коронавирусной инфекции, когда все государственные кризисные центры были закрыты.

В 2021 году сайт СПб РОО «ИНГО», на котором размещена юридическая и психологическая информация для пострадавших от насилия (в том числе алгоритмы экстренных действий и пошаговых инструкций для жертв насилия, образцы заявлений в правоохранительные органы), был дополнен разделами «ТОП-10 Инструкций» и «ВИЧ».

В 2021 году был реализован в форме вебинаров совместный международный проект Генерального консульства Швеции в Санкт-Петербурге и администрации Региона Вестерботтен (Швеция) и Уполномоченного «Гендерное равноправие в региональном фокусе. Баренц равноправный».

В первом вебинаре, состоявшемся 5 марта<sup>20</sup>, обсуждалось влияние пандемии COVID-19 на гендерное равноправие в Баренцевом регионе. В частности, обострившиеся во время пандемии проблемы гендерного разрыва в сферах власти и влияния, экономики, образования, семейных отношений, а также системные направления их разрешения, в том числе роль мужчин и молодежи в выстраивании принципов гендерного равноправия. В дискуссии,

**За 2021 год в Санкт-Петербургские кризисные центры для женщин городского и районного уровней за социальными услугами обратились 158 женщин и 201 ребенок, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в том числе пострадавшие от различных видов и форм насилия.**

Информация Комитета по социальной политике



Семинар просветительского курса «Взаимодействие специалистов в вопросах защиты пострадавших от насилия в семье», организаторами и партнерами которого стали общественные организации и объединения, оказывающие помощь жертвам домашнего насилия: АНО «Правовое содействие – Астрейя», ЧРОО РСПЦ «Синтем», РОО СПСБН «Стеллит», «Каритас-Санкт-Петербург», АНО «Мужчины 21 века», Кризисный центр для женщин «ИНГО», МРОО «Врачи детям». 27.07.2021.

<sup>19</sup> (812) 713-13-19.

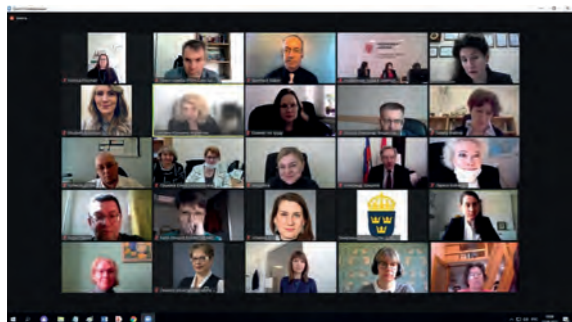
<sup>20</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/mezhdunarodnyy-vebinar-vliyanie-pandemii-covid-19-na-gendernoe-ravnopravie-v-barentsevom-regione/>



По данным СПб РОО «ИНГО», второй год пандемии COVID-19 характеризуется повышенным спросом на кризисную помощь в ситуациях насилия.

В 2021 году суммарное количество консультаций на 50,2 % (9 278) больше показателей трех лет (2017–2019 гг.), предшествующих пандемии (около 6 000 консультаций в год).

Число обращений на телефон доверия на 10,7 % (1 760 звонков) выше среднего (1 500 звонков), а онлайн-приемной в 2021 году было обработано на 47,4 % (6 218) больше письменных обращений, чем в среднем до пандемии (ранее около 4 100 обращений).



Вебинар «Гендерное равенство на рынке труда». 15.04.2021.

Региона Вестерботтен, Республики Карелия и Санкт-Петербурга, а также системные направления развития законодательства и правоприменительной практики на национальном и международном уровнях в целях улучшения положения женщин.

9 июня<sup>22</sup> рассматривался опыт и практика реализации трудовых прав мужчин и женщин на примере конкретных предприятий Швеции (лесное хозяйство региона Вестерботтен, ИКЕА) и России (Архангельский целлюлозно-бумажный комбинат, РЖД), в том числе по преодолению дискриминации по полу в сфере трудовых отношений. Основными спикерами дискуссии выступили представители указанных предприятий.

В своем приветствии омбудсмен отметил, что в России происходят серьезные изменения в сфере доступности профессий для женщин. Многие ограничения сняты. В настоящее время государство может обеспечить безопасность условий труда для женщин, в частности, в сферах лесного хозяйства и транспорта. С 2021 года эти изменения закреплены в Перечене

помимо организаторов, приняли участие представители Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, УФСИН, уполномоченные по правам человека Республики Карелия, Архангельской, Вологодской и Новгородской областей, представители государственных и неправительственных организаций, занимающихся гендерными исследованиями, защитой от дискриминации по признаку пола, социальной, психологической и правовой помощью пострадавшим от домашнего насилия, семейных конфликтов, адвокатского сообщества.

Омбудсмен рассказал об особенностях защиты прав человека в Санкт-Петербурге в условиях пандемии коронавируса, отметив существенный прирост обращений именно в период самоизоляции – в марте и июне 2020 года. Увеличение количества обращений, связанных с насилием, было отмечено и государственным Кризисным центром, в который на Телефон доверия по вопросам насилия обратилось почти на 42 % больше человек, чем в 2019 году.

Две встречи были посвящены гендерному равноправию на рынке труда.

15 апреля<sup>21</sup> обсуждались проблемы в сфере обеспечения равенства доходов женщин и мужчин от трудовой и иной экономической деятельности, реализации ими прав на получение пособий по уходу за детьми и близкими (в том числе пожилыми родственниками) на примере

производств, работ и должностей с вредными и опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин<sup>23</sup>.

На вебинаре 23 сентября<sup>24</sup> рассматривалась проблема противодействия домашнему насилию в России и Швеции. На этот раз вебинар прошел с участием представителей Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Государственного управления Швеции по вопросам гендерного равноправия, адвокатского сообщества, российских и шведских правозащитных организаций, оказывающих помощь женщинам, пострадавшим от насилия в семье.

Со стороны Уполномоченного было отмечено, что насилие в семье является одним из самых опасных проявлений гендерного неравенства, однако в России оно до сих пор не считается преступлением и рассматривается как внутрисемейное дело. Важную роль в изменении отношения государства и общества к этому опасному явлению могло бы сыграть присоединение России к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульской Конвенции) и принятие федерального закона о профилактике семейно-бытового насилия.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Законодательному Собранию:** внести изменения

– в Закон Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге» в части, касающейся получения бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими от семейно-бытового насилия.

**Правительству Санкт-Петербурга:**

- создать в Санкт-Петербурге специализированный круглосуточный низкопороговой центр для предоставления жертвам насилия срочных социальных услуг, включая предоставление временного убежища, и дальнейшего их направления в учреждения социального обслуживания;
- обеспечить финансирование социальной рекламы, направленной на нетерпимое отношение в обществе к домашнему насилию.

**Комитету по социальной политике:** создать единую городскую круглосуточную телефонную службу доверия для женщин, пострадавших от домашнего насилия.

**Администрациям районов:**

- обеспечить предоставление лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе пострадавшим от домашнего насилия, срочных социальных услуг в соответствии с распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 16.08.2019 № 540-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации предоставления срочных социальных услуг поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге».

<sup>21</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/rossiysko-shvedskiy-vebinar-po-voprosam-gendernogo-ravnopraviya-na-rynke-truda-v-ramkakh-proekta-bar/?sphrase\\_id=1066](https://ombudsmanspb.ru/news/rossiysko-shvedskiy-vebinar-po-voprosam-gendernogo-ravnopraviya-na-rynke-truda-v-ramkakh-proekta-bar/?sphrase_id=1066)

<sup>22</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/rossiysko-shvedskiy-vebinar-ravnopravnoe-trudoustroystvo-i-vozmozhnosti-razvitiya-personala-vzglyad-/?sphrase\\_id=1580](https://ombudsmanspb.ru/news/rossiysko-shvedskiy-vebinar-ravnopravnoe-trudoustroystvo-i-vozmozhnosti-razvitiya-personala-vzglyad-/?sphrase_id=1580)

<sup>23</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_331608/bf5a3e30914f7066ff3c899138d7e3a49c251f89/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_331608/bf5a3e30914f7066ff3c899138d7e3a49c251f89/)

<sup>24</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/rukovoditel-apparata-peterburgskogo-ombudsmena-olga-shtannikova-nasilie-v-seme-odno-iz-samykh-opasny/>



## 1.12.3. Защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья

### Конвенция о правах инвалидов

#### Статья 3

Принципами настоящей Конвенции являются:

- a) уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости;
- b) недискриминация;
- c) полное и эффективное вовлечение и включение в общество;
- d) уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;
- e) равенство возможностей;
- f) доступность;
- g) равенство мужчин и женщин;
- h) уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

По данным автоматизированной информационной системы «Электронный социальный регистр населения Санкт-Петербурга» в Санкт-Петербурге в 2021 году проживали 536 290 инвалидов, в том числе:

#### по возрастному составу:

- пенсионного возраста – 427 315 чел. (79,7 % от общего количества инвалидов);
- трудоспособного возраста – 89 003 чел. (16,6 % от общего количества инвалидов);
- детей-инвалидов – 19 972 чел. (3,7 % от общего количества инвалидов);

#### по группам инвалидности (516 318 чел.):

- инвалиды 1 группы – 33 212 чел. (6,4 % от количества инвалидов старше 18 лет);
- инвалиды 2 группы – 329 538 чел. (63,8 % от количества инвалидов старше 18 лет);
- инвалиды 3 группы – 153 568 чел. (29,8 % от количества инвалидов старше 18 лет);

#### по проблемам здоровья:

- инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата – 101 525 чел. (18,9 % от общего количества инвалидов), в т.ч. инвалиды 1 группы – 12 535 чел., дети-инвалиды – 3 238 чел., из них инвалиды-колясочники – 14 039 чел.; в т.ч. инвалиды 1 группы – 7 919 чел., дети-инвалиды – 2 765 чел.;
- инвалиды с нарушением зрения – 8 251 чел. (1,5 % от общего количества инвалидов), в т.ч. инвалиды 1 группы – 2 891 чел., дети-инвалиды – 427 чел.;
- инвалиды с нарушением слуха – 17 235 чел. (3,2 % от общего количества инвалидов), в т.ч. инвалиды 1 группы – 625 чел., дети-инвалиды – 970 чел.;
- инвалиды с детства – 33 255 чел. (6,1 % от общего количества инвалидов), в т.ч. инвалиды 1 группы – 7 308 чел.

В 2021 году в обращениях к Уполномоченному инвалиды продолжали отмечать нерешенность отдельных проблем в сфере обеспечения доступности услуг, объектов социальной инфраструктуры (далее – ОСИ), в том числе жилых домов, и транспорта.

Причиной одного из нарушений прав инвалидов на доступ к государственным услугам стало нарушение сотрудниками одного из подразделений отдела по вопросам миграции УМВД России Административного регламента МВД России<sup>1</sup>.

Так, замена паспорта гражданина РФ для юноши с тяжелой формой ДЦП Артема Б. превратилась в череду препятствий, которые были созданы должностными лицами отдела по вопросам миграции УМВД России, при том, что имелась законная возможность их избежать. Такой вывод сделал Уполномоченный после изучения обращения матери Артема, а также на основе опыта работы с аналогичными обращениями.

У Артема комплекс двигательных нарушений, который не позволяет управлять ни руками, ни ногами. Передвигается юноша с посторонней помощью на кресле-коляске. Его первый паспорт был получен по доверенности матерью, а личность удостоверяли на дому сотрудники

<sup>1</sup> Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 16.11.2020 № 773.



Артем с мамой и правозащитник Никита Сорокин.

#### Из обращения к Уполномоченному матери Артема

«После заполнения мной документов инспектор потребовала, чтобы Ярослав лично поставил подпись. Из-за волнения у него происходят гиперкинезы, что и случилось в нашем случае. Инспектор пыталась своей рукой удержать руку Ярослава, у неё не получилось – в итоге она на месте подписи поставила прочерк.

Считаю её действия унижительными и оскорбительными».



**Административный регламент,  
утвержденный приказом МВД России  
от 16.11.2020 № 773**

**Пункт 104**

*Для приема документов от заявителей, не имеющих возможности по состоянию здоровья, что подтверждается медицинским заключением, обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России, по их просьбе либо просьбе родственников, оформленной в их письменном заявлении, осуществляется выход (выезд) сотрудника, ответственного за прием и регистрацию документов, по месту жительства либо месту пребывания, либо фактического проживания гражданина без взимания платы с заявителя.*

**Пункт 105**

*В случае если заявитель не имеет возможности самостоятельно заполнить заявление о выдаче (замене) паспорта, оно заполняется сотрудником, ответственным за прием документов, либо должностным лицом организации социального обслуживания.*

**Пункт 212**

*В случае если заявитель не имеет возможности в силу физического недостатка самостоятельно проставить свою подпись, в заявлении о выдаче (замене) паспорта и над подстрочной чертой реквизита «Личная подпись» паспорта делается прочерк. В пункте 18 оборотной стороны заявления о выдаче (замене) паспорта в этом случае сотрудником, ответственным за выдачу паспорта, производится запись «не имеет возможности в силу физического недостатка проставить подпись». Если паспорт выдается родственнику (супругу(е), то в пункте 18 оборотной стороны заявления о выдаче (замене) паспорта производится запись, с указанием фамилии, имени, отчества и паспортных данных родственника (супруга(и)).*

районного подразделения Управления Федеральной миграционной службы по Санкт-Петербургу<sup>2</sup>.

По достижении 20-летнего возраста встал вопрос о замене документа, однако повторить процедуру в том же порядке не удалось. В районном отделении отдела по вопросам миграции УМВД потребовали личной явки для подачи заявления и заверения его подписью, ссылаясь на то, что услуга выезда сотрудника на дом предоставляется якобы только недееспособным гражданам. Артем таковым не являлся, а доводы матери о том, что из-за заболевания сын не сможет расписаться, не были восприняты.

Согласно пункту 104 Административного регламента для приема документов от заявителей, не имеющих возможности по состоянию здоровья, что подтверждается медицинским заключением, обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России, по их просьбе либо просьбе родственников, оформленной в письменном заявлении, осуществляется выход (выезд) сотрудника по месту жительства либо месту пребывания, либо фактического проживания гражданина без взимания платы с заявителя.

Однако юношу-инвалида матери все же пришлось доставить в отделение<sup>3</sup>, где должностное лицо Отделения, в нарушение пункта 212 Административного регламента, настойчиво предлагала инвалиду, не имеющему возможности самостоятельно расписаться, поставить личную подпись в бланке заявления. Между тем в пункте 18 оборотной стороны заявления о выдаче (замене) паспорта в этом случае сотрудником, ответственным за выдачу паспорта, производится запись «не имеет возможности в силу физического недостатка проставить подпись».

Указанные факты являются не только грубым нарушением прав инвалидов на получение государственных услуг, а также нарушают человеческое достоинство.

<sup>2</sup> ФМС была упразднена в 2016 году.

<sup>3</sup> Чтобы доставить двадцатилетнего юношу-инвалида в отделение, неприспособленное для передвижения инвалидных колясок, матери потребовалась помощь волонтеров. В отделении же никакого содействия инвалиду не предложили.

Для привлечения виновных к ответственности и недопущения подобных случаев в дальнейшем омбудсмен обратился в прокуратуру Санкт-Петербурга. Прокурорская проверка подтвердила выводы Уполномоченного и внесла начальнику районного УМВД России представление об устранении выявленных нарушений законодательства о защите инвалидов<sup>4</sup>, которое было рассмотрено и удовлетворено. К сожалению, прокуратура не посчитала, что в действиях должностного лица Отделения были признаки нарушения Административного регламента, так как от заявителя или его родственников не поступало письменного заявления об оказании государственной услуги на дому.

В следующей ситуации действия сотрудника транспортной организации<sup>5</sup> послужили причиной инцидента в петербургском маршрутном такси, когда водитель отказывался везти инвалида I группы, имеющего видимые физические ограничения здоровья, и в грубой форме требовал от него покинуть транспортное средство. Этот случай получил резонанс в СМИ<sup>6</sup>.

В результате водителя уволили за нарушение должностной инструкции и грубые высказывания в отношении пассажира с инвалидностью, самому инвалиду были принесены извинения, а прокуратурой Красногвардейского района генеральному директору транспортной организации было внесено представление об устранении нарушения действующего законодательства, свидетельствующего о ненадлежащем инструктировании работников организации, повлекшего нарушение права инвалида на беспрепятственный доступ к объектам транспортной инфраструктуры.

Тем не менее, во избежание подобных ситуаций впредь Уполномоченный предложил запретить высадку из общественного транспорта маломобильных пассажиров и направил председателю Всероссийского общества инвалидов – депутату Государственной Думы М.Б. Терентьеву проект Федерального закона «О внесении изменений в пункт 22 статьи 20 Федерального закона «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», который был поддержан и находится у него на рассмотрении.

Не менее важным в мобильности инвалидов является возможность использования индивидуального транспорта. Однако и тут могут возникнуть трудности. Не всегда парковочные места для инвалидов находятся вблизи места назначения, например, больницы или поликлиники. На отсутствие оборудованного для автомобилей со знаком «Инвалид» парковочного места у входа в амбулаторно-консультативное отделение Мариинской больницы на ул. Жуковского обратил внимание Уполномоченного инвалид II группы Александр С.<sup>7</sup>

Как инвалид он имеет право бесплатно оставлять свой автомобиль на платной парковке, но



Парковка для инвалидов у входа в амбулаторно-консультативное отделение Мариинской больницы на ул. Жуковского д. 1.

<sup>4</sup> В части нарушений требований статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>5</sup> ООО «ПИТЕРАВТО».

<sup>6</sup> <https://www.fontanka.ru/2021/08/04/70060091/>

<sup>7</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/lyudyam-s-invalidnostyu-dali-vozmozhnost-parkovatsya-u-mariinskoy-bolnitsy/?sphrase\\_id=2428](https://ombudsmanspb.ru/news/lyudyam-s-invalidnostyu-dali-vozmozhnost-parkovatsya-u-mariinskoy-bolnitsy/?sphrase_id=2428)



**Конвенция о правах инвалидов, принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 13.12.2006 Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 03.05.2012 № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов»**

#### **Статья 20**

##### **Индивидуальная мобильность**

*Государства-участники принимают эффективные меры для обеспечения индивидуальной мобильности инвалидов с максимально возможной степенью их самостоятельности, в том числе путем:*

- a) содействия индивидуальной мобильности инвалидов избираемым ими способом, в выбираемое ими время и по доступной цене;*
- b) облегчения доступа инвалидов к качественным средствам, облегчающим мобильность, устройствам, ассистивным технологиям и услугам помощников и посредников, в том числе за счет их предоставления по доступной цене;*
- c) обучения инвалидов и работающих с ними кадров специалистов навыкам мобильности;*
- d) побуждения предприятий, которые занимаются производством средств, облегчающих мобильность, устройств и ассистивных технологий, к учету всех аспектов мобильности инвалидов.*

#### **Из обращения к Уполномоченному Александра С.**

«Непонятно, кто и зачем установил пять парковочных мест для инвалидов у перекрестка с ул. Чехова, где находятся одни бары и рестораны, и почему они не оборудованы у входа в поликлинику, где также находится городской Центр профпатологии и городской нефроцентр?».

даже там не всегда бывают свободные места. Для удобства людей с ограниченными возможностями здоровья, в соответствии с нормативами о доступности зданий и сооружений для маломобильных групп населения, специальные парковочные места должны быть оборудованы не далее, чем за 50 метров от входа в учреждения, в том числе здравоохранения. Александр сообщил, что прошел по улице Жуковского от Литейного проспекта до ул. Маяковского и насчитал 56 парковочных мест по нечетной стороне и 61 по четной. Из них одно и, соответственно, четыре – для инвалидов, но все они у перекрестка с ул. Чехова, что дальше двухсот метров от входа в поликлинику.

В результате проверки, проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного, выяснилось, что ближайшее к входу в поликлинику парковочное место для автомобилей, управляемых инвалидами, находится в 198 метрах от него, остальные – на другой стороне улицы Жуковского, и из-за необходимости переходить дорогу, путь до парковки увеличивается до трехсот метров. С просьбой устранить нарушение действующего законодательства и в защиту прав инвалидов на специально оборудованную парковку петербургский омбудсмен обратился в письме в Комитет по развитию транспортной инфраструктуры (далее – КРТИ).

В течение нескольких месяцев под контролем КРТИ Дирекция по организации дорожного движения проводила соответствующие транспортные исследования, разрабатывала схему организации дорожного движения вблизи поликлиники, согласовывала изменения с Управлением ГИБДД и Центром комплексного благоустройства.

Наконец, с июля 2021 года у входа в амбулаторно-консультативное отделение Мариинской больницы на ул. Жуковского дом 1 появилась специальная парковка для автомобилей, управляемых людьми с ограниченными возможностями здоровья, или их перевозящих. Общая протяженность парковки вдоль тротуара – 15 метров, перед ней установлен соответствующий дорожный знак с дополнительным указателем зоны действия знака, на дорожное покрытие нанесена соответствующая разметка.

Но даже если инвалид смог припарковаться у входа в поликлинику, это не означает, что он сможет попасть на прием к врачу. Инвалид-колясочник Валерий К., в 2021 году переехав в Колпинский район, посетил поликлинику по новому месту жительства. Правда, этот визит трудно было назвать посещением, как написал он впоследствии в жалобе Уполномоченному<sup>8</sup>. Внутри здания Валерий попал – на входе был пандус, но сразу за дверью начались препятствия.

Преодолеть ступени внутренней лестницы, ведущей на первый этаж, по имеющимся на ней откидным колейным аппаратам не позволили их недопустимо большой уклон (травмоопасный как для инвалида, так и для сопровождающего) и ширина полозьев (колеса коляски не проходили). Из беседы с сотрудницей поликлиники Валерий узнал, что в той части здания, где можно установить подъемник для кресла-коляски, планируется по проекту «Бережливая поликлиника» сделать гардероб. «Подъемник они ставить вообще не собираются», – написал инвалид в обращении к Уполномоченному и попросил содействия в создании реальной, а не мнимой доступности поликлиники для людей на креслах-колясках.

Сотрудники аппарата Уполномоченного запросили у администрации Колпинского района, в ведении которой находится поликлиника, информацию о причинах отсутствия на входе в медицинское учреждение безбарьерной среды для колясочников. В администрации объяснили, что «обеспечить полную доступность для всех категорий инвалидов не позволяют архитектурные особенности здания, выполненного по типовому проекту 60–80-х годов XX века».

При этом омбудсмена проинформировали, что было сделано в поликлинике для «достижения значений показателей» в рамках государственной программы «Доступная среда». Однако воспользоваться перечисленными «достижениями» (кроме пандуса и поручней снаружи здания), судя по жалобе инвалида, людям на инвалидных колясках было весьма затруднительно, а без посторонней помощи – вообще невозможно из-за недоступности внутренней лестницы.

Решением проблемы, по мнению районной администрации, является помощь сотрудников поликлиники, назначенных ответственными за сопровождение инвалидов, и имеющееся в учреждении сменное кресло-коляска, ширина колес которого адаптирована под установленные на ступени откидные аппараты. «Принятые меры согласованы с общественными объединениями инвалидов», – уточнялось в письме заместителя главы администрации Колпинского района.

Получив такой ответ, в аппарате Уполномоченного решили проверить, как это возможно реализовать на практике. На проверку были приглашены представители администрации, городского информационно-методического центра «Доступная среда», МОПОИ «На коляске без барьеров» и районного центра социальной реабилитации инвалидов «Поддержка».

Участники проверки заключили, что создать безбарьерную среду для колясочников на входе в поликлинику позволит установка «внутренней подъемной платформы вертикального перемеще-



Проверка организации доступной среды для инвалидов в поликлинике №22.30.11.2021.

<sup>8</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/mnimaya-dostupnost-dlya-invalidov-peterburgskoy-polikliniki/?sphrase\\_id=2429](https://ombudsmanspb.ru/news/mnimaya-dostupnost-dlya-invalidov-peterburgskoy-polikliniki/?sphrase_id=2429)



ния», и нашли для нее место (от входного тамбура до окна гардероба). Временным вариантом для безопасного преодоления людьми на колясках внутренней лестницы, ведущей на первый этаж здания, может стать приобретение мобильного подъемного устройства (например, гусеничного подъемника).

В аппарате омбудсмена будут следить за устранением нарушений и выполнением рекомендаций участников проверки.

Для того, чтобы человек на инвалидной коляске смог добраться до нужного ему места, у него должна быть возможность выйти из дома.

В целях безусловного создания инвалидам равных с остальными гражданами условий проживания в многоквартирных домах (МКД) (независимо от согласия/несогласия собственников помещений в этих домах) в 2016 году было принято Постановление Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» (далее – Постановление № 649). На деле реализация механизма, предусмотренного постановлением, зачастую становится невыполнимой.

В частности, обращающиеся к омбудсмену петербуржцы отмечают сложность и длительность процедуры признания жилых помещений и общего имущества дома непригодными для проживания инвалида, выполнения работ, а также получения иного приспособленного жилого помещения<sup>9</sup>. Многие инвалиды и их семьи, жилье которых приспособить под нужды инвалида признано нецелесообразным, не согласны покидать свое жилье и переезжать в благоустроенные квартиры, расположенные, как правило, в других районах города, т.к. по месту их нынешнего проживания сложились длительные устойчивые социальные связи и привычная социальная инфраструктура. Например, приспособить квартиру инвалида-колясочника Ольги М, которая долгие годы живет напротив Таврического сада, под нужды инвалида признано нецелесообразным из-за невозможности обеспечить беспрепятственный выезд коляски от квартиры до улицы. То есть единственным препятствием на пути к Таврическому саду для Ольги является недоступный лестничный марш.

В этой ситуации Ольге положена другая приспособленная квартира в обмен на имеющуюся, но она уже будет расположена в другом районе. Кроме того, имеющаяся в настоящее время очередь инвалидов на получение жилья и дефицит бюджетных средств не позволяют делать оптимистические прогнозы по обеспечению инвалидов жилыми помещениями, пригодными для проживания инвалидов-колясочников.

Социальным кодексом предусмотрено предоставление за счет средств бюджета Санкт-Петербурга дополнительного технического средства реабилитации в виде пандуса телескопического. Однако его предоставление не предусматривает процедуру определения технической возможности его использования, в результате обеспечение инвалидов такими пандусами носит номинальный (фиктивный) характер, а бюджетные средства расходуются неэффективно.

Одним из способов решения этой проблемы может являться предоставление инвалиду лестничного гусеничного подъемника либо кресла-коляски с функцией преодоления лестничных маршей. Во многих случаях именно недоступность лестничных маршей, особенно в многоквартирных домах центральных районов города, больше всего беспокоит инвалидов,

<sup>9</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/09092021\\_vozmozhnosti-realizatsii-predlozheniya-peterburgskogo-ombudsmena-po-obespecheniyu-invalidov-mobilnym/?sphrase\\_id=2430](https://ombudsmanspb.ru/news/09092021_vozmozhnosti-realizatsii-predlozheniya-peterburgskogo-ombudsmena-po-obespecheniyu-invalidov-mobilnym/?sphrase_id=2430)

так как является непреодолимой преградой к выходу на улицу даже при наличии сопровождающего.

Такое решение не требует изменения законодательства и может быть реализовано во всех 18 районах, что позволит не только защитить права граждан, но и оптимизировать затраты на приобретение квартир для инвалидов, жилье которых признано непригодным для их нужд.

Комитет по социальной политике, поддержав позицию Уполномоченного, рекомендовал районным администрациям в рамках оказания срочной социальной услуги включить соответствующие виды подъемников в перечень технических средств реабилитации пунктов проката при районных комплексных центрах социального обслуживания населения. Возможность использования мобильных лестничных подъемников, по оценкам специалистов Комитета по социальной политике, следует рассматривать в индивидуальном порядке, так как их технические характеристики должны соответствовать параметрам маршей лестницы. Необходимо также инструктировать пользователей подъемников об обязательных условиях их эксплуатации – наличии сопровождающего и места для безопасного хранения устройства.

В случае Ольги М. администрация Центрального района сообщила омбудсмену, что по результатам обследования общего имущества МКД принято решение о закупке и предоставлении ее семье в безвозмездное пользование коляски-ступенькохода в 2022 году.

К Уполномоченному регулярно поступают обращения инвалидов о содействии в решении вопросов обеспечения доступной среды на ОСИ (включая жилые помещения и общее имущество в МКД), в том числе в судебном порядке.

В настоящее время инвалиды I и II группы вправе воспользоваться бесплатной юридической помощью только в определенных случаях (защита прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг); предоставление мер социальной поддержки; трудовые права; медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов и др.)<sup>10</sup>. Однако на практике инвалидам зачастую приходится добиваться соблюдения своих прав в иных сферах, в т.ч. в реализации требований статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Так, например, в Санкт-Петербурге до настоящего времени не решена проблема подключения и обслуживания электроподъемников в МКД, установленных, в том числе в рамках реализации постановления № 649. Инвалиды вынуждены в судебном порядке устанавливать организацию, которая возьмет на баланс подъемник и будет его обслуживать. Данный вопрос находится на контроле Уполномоченного.

Другой пример – квартира, в которой проживает Дмитрий Г., инвалид-колясочник, признана непригодной для его проживания, переоборудование ее под нужды инвалида признано нецелесообразным, инвалид должен быть обеспечен другой приспособленной квартирой взамен имеющейся, однако он самостоятельно, в нарушение требований Жилищного кодекса РФ, переоборудовал жилое помещение под свои нужды, а межведомственная комиссия районной администрации не согласовала незаконную перепланировку. Теперь вопрос обмена жилого помещения инвалида на другую квартиру придется решать в судебном порядке.

<sup>10</sup> Часть 2 статьи 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ).



Учитывая отсутствие достаточных правовых знаний и денежных средств на адвокатов, было бы целесообразным предоставить инвалидам 1 и 2 группы право на оказание бесплатной юридической помощи для защиты их прав и законных интересов в части обеспечения беспрепятственного доступа к ОСИ. С таким предложением Уполномоченный обратился к председателю Всероссийского общества инвалидов – депутату Государственной Думы М.Б. Терентьеву. Законодательная инициатива была поддержана и находится на рассмотрении.

В 2021 году продолжали поступать жалобы инвалидов на нарушения их прав на предоставление технических средств реабилитации (далее – ТСР).

К Уполномоченному обратился инвалид 1 группы Ренат Г. о несогласии с решением РО ФСС в части определения размера компенсации за самостоятельно приобретенное кресло-коляску.

Еще в июне 2020 года он приобрел за счет собственных средств кресло-коляску стоимостью 350 000 руб. в соответствии с рекомендациями, указанными в индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида (далее – ИПРА). При этом размер компенсации за кресло-коляску составил всего 78 571 руб. Как пояснил РО ФСС, компенсация выплачена не в полном объеме в связи с тем, что в товарном чеке за самостоятельно приобретенное кресло-коляску не указаны характеристики изделия и невозможно определить является ли это изделие аналогичным рекомендованному в ИПРА. Однако РО ФСС не проинформировал инвалида о возможности исправить ситуацию.

В результате проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного работы с заявителем все необходимые параметры кресла-коляски были внесены поставщиком в товарный чек, а Ренату была выплачена недостающая сумма компенсации – 271 237 руб.

Инвалиды также жаловались на отсутствие на официальном сайте РО ФСС сведений о поставщиках и заключенных контрактах, на невозможность дозвониться до поставщиков ТСР и пунктов выдачи ТСР и заказать доставку ТСР на дом.

Еще в конце 2020 года к омбудсмену обратилась депутат Законодательного Собрания Е.Ю. Киселева о содействии в открытии на территории Колпинского района пункта выдачи ТСР.

В связи с тем, что пункты выдачи ТСР расположены только в девяти районах города<sup>11</sup>, инвалидам, проживающим далеко от них, трудно туда добираться. Уполномоченный предложил РО ФСС включить в государственные контракты на поставку ТСР требование о размещении пунктов выдачи в конкретных отдаленных районах Санкт-Петербурга<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Адмиралтейский, Василеостровский, Выборгский, Красногвардейский, Кировский, Московский, Невский, Приморский и Центральный районы.

<sup>12</sup> Колпинский, Красносельский, Кронштадтский, Курортный, Петродворцовый и Пушкинский районы.

РО ФСС проинформировало, что заключение государственных контрактов на поставку ТСР и выполнение работ по изготовлению протезно-ортопедических изделий инвалидам осуществляется в соответствии с законодательством о государственных закупках<sup>13</sup>. В соответствии с условиями государственных контрактов местонахождение пунктов приема получателей и выдачи ТСР на территории Санкт-Петербурга определяется поставщиками самостоятельно. Указание конкретного района пунктов приема получателей, по мнению РО ФСС, является ограничением конкуренции участников закупки.

К сожалению, позиция РО ФСС была поддержана ФАС России, по мнению которой установление требования в государственных контрактах на поставку ТСР о необходимости расположения пунктов выдачи ТСР в конкретных (отдаленных) районах Санкт-Петербурга может повлечь дополнительные финансовые расходы для участников закупки, что в свою очередь может привести к ограничению конкуренции.

Необходимо отметить, что все государственные контракты на поставку ТСР должны включать в себя обязанность поставщика по доставке ТСР на дом, о чем граждане в обязательном порядке должны уведомляться при получении направлений на обеспечение ТСР. В связи с жалобами граждан на нарушения поставщиками ТСР прав инвалидов на доставку ТСР на дом, сотрудники РО ФСС провели претензионную работу с поставщиками ТСР, а также разместили и актуализировали информацию на официальном сайте РО ФСС. Эти вопросы контролируются Уполномоченным.

В аппарате Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге совместно с Главным бюро МСЭ провели телефонную горячую линию по вопросам реализации прав граждан при установлении инвалидности<sup>14</sup>.

На горячую линию поступило 53 обращения. Большинство из них было связано с временным порядком установления и изменения (усиления) группы инвалидности, который был введен в апреле 2020 года из-за пандемии коронавируса и продлен до 1 июля 2022 года<sup>15</sup>.

Согласно порядку медико-социальная экспертиза проводится без личного обращения в бюро МСЭ (заочно) на основании документов, предоставляемых медицинскими организациями, в которых граждане наблюдаются. Установленные ранее группы инвалидности и ИПРА продлеваются на шесть месяцев автоматически (проходить обследование и собирать подтверждающие диагнозы документы для этого не нужно). Сведения об установлении инвалидности по системе электронного межведомственного взаимодействия передаются в заинтересованные органы. Оригиналы справки об инвалидности и программы реабилитации направляются гражданам заказными письмами (Почта России). Все это призвано минимизировать социальные контакты и снизить риски заболевания коронавирусом людей с ограниченными возможностями здоровья.

Однако, судя по обращениям дозвонившихся на горячую линию петербуржцев, все не так гладко, как хотелось бы. Система, определенно, дает сбой как на начальном этапе (на уровне медицинских организаций, на которые возложено оформление документов для

<sup>13</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>14</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/prava-peterburzhtsev-pri-ustanovlenii-invalidnosti-itogi-goryachey-linii-upolnomochennogo-i-glavnogo/?sphrase\\_id=2443](https://ombudsmanspb.ru/news/prava-peterburzhtsev-pri-ustanovlenii-invalidnosti-itogi-goryachey-linii-upolnomochennogo-i-glavnogo/?sphrase_id=2443)

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 17.02.2022 № 183 «О внесении изменений в пункт 3 постановления Правительства РФ от 16.10.2020 № 1697 и пункт 3 постановления Правительства РФ от 24.10.2020 № 1730».

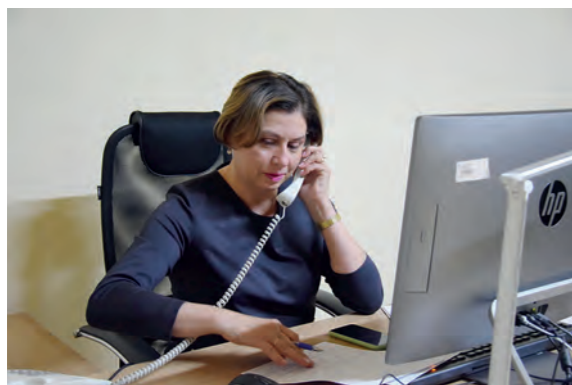
#### Из письма к Уполномоченному Рената Г.

«Я от всего сердца хотел бы поблагодарить вас за вашу деятельность и радушное отношение к людям. <...> Мы добились справедливости и это дало мне понимание, что в нашей стране еще есть люди, к которым можно обратиться за помощью и они откликнутся».





*Светлана Агапитова.*



*Заместитель руководителя Главного бюро  
по экспертной работе Елена Кароль.*

заочной экспертизы), так и на финальном (на уровне доставки гражданам почтовых отправлений с оригиналами справки об инвалидности и ИПРА).

В некоторых поликлиниках людям, которые впервые обращались по вопросам установления инвалидности, а также тем, кто нуждался в усилении группы и изменении ИПРА для получения новых ТСР, отказывали в оформлении документов на медико-социальную экспертизу или затягивали этот процесс, нарушая установленные сроки.

В других поликлиниках, наоборот, направляли на полное обследование для МСЭ тех, кто только хотел автоматически продлить установленную ранее группу инвалидности. Про то, что до марта следующего года это можно сделать автоматически (без осмотров и заключений врачей-специалистов), некоторые инвалиды впервые узнали, дозвонившись на совместную горячую линию Уполномоченного и Главного бюро МСЭ. Один из обратившихся, например, имел право без оценки состояния здоровья на шесть месяцев продлить поставленную ему год назад вторую группу инвалидности, но вместо этого его недоработанные документы были направлены на медико-социальную экспертизу. В результате инвалидность ему вообще сняли. Главное бюро МСЭ проводит проверку предоставленных медучреждением заключений на предмет возможности пересмотра принятого отказного решения. При этом специ-

алисты Главного бюро МСЭ отмечают, что автоматическое продление группы инвалидности введено, чтобы люди без особой необходимости не ходили по медицинским учреждениям во время эпидемии. Однако эта вынужденная мера имеет оборотную сторону. По мнению Главного бюро МСЭ, в «мирное время» инвалидность не должна продлеваться автоматически – без результатов медицинских обследований.

Сбои в работе поликлиник по направлению документов инвалидов на медико-социальную экспертизу вызвали серьезную обеспокоенность Уполномоченного и Главного бюро МСЭ. Больше всего огорчает, что подобные жалобы поступали и на прошлогоднюю «горячую линию»<sup>16</sup>.

Ознакомившись с итогами «горячей линии», вице-губернатор Санкт-Петербурга О.Н.Эргашев проинформировал омбудсмена, что случаи необоснованных отказов в оформлении документов на МСЭ при первичном направлении, усилении группы инвалидности рассмотрены на заседаниях врачебных комиссий учреждений здравоохранения, виновным

лицам объявлены дисциплинарные взыскания. Проведены внеочередные инструктажи врачей-специалистов по данному вопросу, проводятся еженедельные рабочие совещания по вопросам межведомственного взаимодействия медицинских учреждений с Бюро МСЭ.

Еще один системный сбой, выявленный во время «горячей линии», – это ненадлежащее информирование людей о доставке им оригиналов медицинских документов по результатам медико-социальной экспертизы, за которую в соответствии с временным порядком отвечает Почта России.

Многие дозвонившиеся на «горячую линию» жаловались, что не получили уведомления о поступлении на почту заказного письма с оригиналами справок об инвалидности и ИПРА, из-за чего были пропущены сроки хранения на почтовом отделении. И документы, необходимые инвалидам (в частности, для реабилитации в негосударственных медицинских центрах), были отправлены обратно в бюро МСЭ. Некоторые петербуржцы жаловались, что так и не смогли их найти – пришлось восстанавливать.

С подобными проблемами Главное бюро МСЭ сталкивается все время действия временного порядка, они неоднократно обсуждались с представителями Почты России и органов исполнительной власти Петербурга, но до сих пор не решены.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Государственной Думе:

- внести в Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» изменения в части установления запрета принудительной высадки безбилетного инвалида, нуждающегося в помощи при передвижении, следующего без сопровождения;
- внести в Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» дополнения в части предоставления инвалидам 1 и 2 группы права на оказание бесплатной юридической помощи для защиты их прав и законных интересов в сфере обеспечения беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры.

<sup>16</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 220, 221.



## 1.12.4. Защита прав бездомных

**Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1**

**«О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»**

**Часть 2 статьи 3**

*Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.*

*По данным МБОО «Ночлежка», в Санкт-Петербурге проживают около **50 тысяч бездомных людей.***

*По состоянию на 01.01.2022, на учете в СПб ГКУ «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» состояло **3 477 человек.***

Еще в 2007 году в Санкт-Петербурге в целях оказания мер социальной поддержки и бесплатной юридической помощи за счет средств бюджета города был организован учет граждан РФ без определенного места жительства в РФ, ранее имевших последнюю регистрацию (прописку) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде). На территории России такая система учета не имеет аналогов и впервые была введена в нашем городе. Однако речь шла исключительно о людях, ранее имевших последнюю регистрацию по месту жительства (прописку) в Санкт-Петербурге (Ленинграде). До 30.03.2021 только такие граждане вставали на учет в СПб ГКУ «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» (далее – Центр учета), ежегодно подтверждали свое пребывание на территории Санкт-Петербурга, и имели право на получение отдельных мер социальной поддержки, установленных Социальным кодексом.

30 марта 2021 года Уставный суд Санкт-Петербурга признал несоответствующим городскому Уставу требование о наличии у бездомных регистрации как условия постановки на учет для получения мер социальной поддержки на территории Санкт-Петербурга. Суд рассматривал дело о соответствии Уставу города пунктов 1, 3.2 и 5 положения «Об учете граждан РФ без определенного места жительства», утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2007 № 1010.

Заявителями по делу выступила группа депутатов Законодательного Собрания. По их мнению, оспариваемые нормы не дают возможность поставить на учет бездомных, ранее не имевших регистрации в Санкт-Петербурге, что ограничивает их социальные права. Кроме того, указанные положения нарушают принцип равенства, гарантированный Уставом.

Уполномоченный также высказывал свою позицию в ходе рассмотрения этого вопроса, указав, что пункты 1, 3.2 и 5 положения не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга. Они

дают гражданину без определенного места жительства право на социальную поддержку только при наличии у него последней регистрации (прописки) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде). В то же время эти пункты лишают бездомного помощи, если он проживал, но не имел регистрации в нашем городе. При этом, сам факт проживания может быть подтвержден не только данными регистрационного учета, но и судебными решениями, однако установление судом такого юридического факта не принималось во внимание.

Уставный суд признал это ограничением прав граждан на получение мер социальной поддержки<sup>1</sup> и постановил, что положения пункта 1 постановления № 1010 не соответствуют Уставу в той части, в которой связывается постановка граждан без определенного места жительства на учет и, следовательно, получение ими социальной помощи с наличием у них последней регистрации в Санкт-Петербурге.

Фактически с этого момента Центр учета ставит на учет всех жителей Санкт-Петербурга, не имеющих регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, независимо от того, в каком субъекте у гражданина была последняя регистрация по месту жительства. Такие граждане теперь вправе получать меры социальной поддержки из городского бюджета наравне с жителями Санкт-Петербурга, ранее имевшими место регистрации на территории Санкт-Петербурга.

Вопрос реализации законных прав и интересов людьми, не имеющими регистрации, необходимо решать не в масштабах одного субъекта, а на федеральном уровне.

Существующая в настоящее время система регистрационного учета граждан в пределах территории России<sup>2</sup> не охватывает граждан, не имеющих места жительства и места пребывания. Не имея имущественных прав на конкретные жилые помещения, чаще всего проживая непосредственно на улице либо в несоответствующих санитарным и техническим нормам помещениях, эти граждане не могут зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания. При этом действующая система регистрационного учета не предусматривает такой формы регистрации, которая позволяла бы вести регистрационный учет указанных граждан на тех территориях, на которых они фактически проживают.

Сложившиеся в России механизмы реализации гражданами прав и свобод человека и гражданина связаны преимущественно с местом его жительства или местом пребывания, наличие которого на соответствующей территории проверяется по наличию регистрации по месту пребывания и по месту жительства. На практике сам факт проживания гражданина на территории населенного пункта, муниципального образования и субъекта Российской Федерации проверяется по наличию такой регистрации.

В результате граждане, не имеющие такой регистрации, отчуждены от механизмов реализации прав и свобод.

С другой стороны, отсутствие на административных территориях формы регистрационного учета граждан, не имеющих места жительства и места пребывания, не позволяет формировать достоверную статистику о численности указанной категории граждан на соответствующих административных территориях, ее половом и возрастном составе.

Система регистрационного учета предусматривает возможность регистрации лиц без определенного места жительства по месту пребывания по адресам учреждений социального

<sup>1</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/zashchita-prav-bezdomnykh-ustavnyy-sud-sankt-peterburga-prinyal-svoe-poslednee-reshenie-s-uchetom-po/?sphrase\\_id=2463](https://ombudsmanspb.ru/news/zashchita-prav-bezdomnykh-ustavnyy-sud-sankt-peterburga-prinyal-svoe-poslednee-reshenie-s-uchetom-po/?sphrase_id=2463)

<sup>2</sup> Создана в соответствии с Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5242-1.



обслуживания, но только тех, кому в данный момент предоставляются социальные услуги в этих учреждениях<sup>3</sup>. Это не позволяет охватить регистрацией всех граждан, не имеющих места жительства.

Отсутствие полноценной системы регистрационного учета граждан, не имеющих определенного места жительства, не позволяет федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления получать достоверную и полную информацию, необходимую для выработки программ и принятия обоснованных управленческих решений, направленных на профилактику бездомности и ресоциализацию бездомных, содействие в реализации их прав и законных интересов.

На заседании СПЧ Президентом РФ было поручено<sup>4</sup> Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ подготовить предложения о совершенствовании механизмов регистрации лиц без определенного места жительства, в том числе с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, и реализации прав таких лиц на пенсионное обеспечение, охрану здоровья и получение медицинской помощи по месту пребывания.

В этой связи Уполномоченным подготовлены предложения, направленные на совершенствование системы регистрации и учета лиц, не имеющих места жительства (пребывания), в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Защита прав бездомных стоит на особом контроле Уполномоченного. Особенно, когда вопрос касается **выживания на улице в осенне-зимний период**.

*В 2021 году в Санкт-Петербурге для бездомных функционировали:*

*– 16 структурных подразделений комплексных центров социального обслуживания, предоставляющих услуги бездомным в полустационарной форме (подведомственные администрациям районов Санкт-Петербурга) – на 345 мест, в том числе дополнительно на зимний период – 37 мест. По состоянию на 01.12.2021 на обслуживании в ДНП находились 234 бездомных (заполняемость – 83 %). Специализированные отделения отсутствуют в Выборгском и Колпинском районах.*

*– 1 отделение ночного пребывания СПб ГКУ «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» – на 25 мест;*

*– 10 пунктов (палатки и стационарные помещения) обогрева с ночлегом в период холодов (с 15 октября по 15 апреля) – 289 мест. Ночной обогрев не организован в Красносельском районе.*

В декабре 2021 года Уполномоченный и сотрудники аппарата побывали в десяти палаточных и стационарных ночных пунктах обогрева для бездомных в Василеостровском, Выборгском, Калининском, Кировском, Московском, Невском, Петродворцовом, Пушкинском и Фрунзенском районах.

Во всех посещенных пунктах, включая палатки, было тепло. В большинстве из них людям при обращении предлагался стандартный набор быстрорастворимых каш, пюре, лапши, сухарей и чая. Но полноценное горячее питание вечером и утром организовано только в тех пунктах, куда районным администрациям удалось привлечь спонсоров, а также там, где палатки для бездомных обслуживаются в сотрудничестве с НКО. В частности, с МБОО «Ночлежкой» (в Василеостровском и Калининском районах) и Мальтийской службой помощи (в круглосуточно работающем пункте для бездомных инвалидов Приморского района).

Вопрос с организацией двухразового горячего питания во всех государственных ночных пунктах обогрева необходимо решать системно и изыскивать для этого бюджетные средства. Важно также проводить работу по привлечению и благотворительных средств для организации дополнительного питания получателей услуг ночлега. На сегодняшний день в 11 из 16 районов города в организации дополнительного (к лапше быстрого приготовления) питания бездомных в ночных приютах для обогрева участвуют благотворители (кафе, рестораны, магазины, НКО).

Наличие полноценных ужинов и завтраков значительно влияет на востребованность приютов для бездомных. Там, где есть качественная еда, возможность принять душ и сходить в теплый туалет, а еще общественными организациями оказывается гуманитарная и срочная медицинская помощь, большинство мест занято. Например, в нескольких метрах от заполненной (а, по информации дежурного, нередко и переполненной) палатки БОО «Ночлежки» на Политехнической улице находится «Неравнодуш» (бесплатная душевая и прачечная общественной организации). Участники проверки отметили и очень удачное расположение палатки обогрева – в пяти минутах ходьбы от метро. Такая же по вместимости, условиям обогрева и набору питания палатка «Ночлежки» в Шкиперском протоке, по данным дежурных, заполнена обычно наполовину.

Возможно, это связано с тем, что на Васильевском острове меньше людей нуждается в обогреве. Но, безусловно, и с тем, что в Шкиперском протоке нет дополнительных услуг, до него сложнее добраться (около получаса от ближайшего метро) и вообще найти в промзоне, в которой для него было выделено место районной администрацией.

*За период с 15.10.2021 года по 31.01.2022 года пунктами обогрева различных типов и форм собственности предоставлено 17 158 услуг обогрева.*

*Наибольшее количество услуг ночного обогрева оказано:*

- во Фрунзенском районе – 4729 услуг (из них 3859 услуг предоставлено «Ночным приютом» МБОО «Ночлежка»);*
  - в Калининском районе – 3603 услуг (пункт обогрева МБОО «Ночлежка» и гигиенический пункт «Неравнодуш» МБОО «Ночлежка»);*
  - в Приморском районе – 3339 услуг (приют для бездомных инвалидов, который обслуживает «Мальтийская служба помощи» с участием других НКО);*
  - в Василеостровском районе – 2054 услуг (исполнитель МБОО «Ночлежка»).*
- Красносельским и Колпинским районами услуги обогрева не оказывались.*

*По данным администраций районов Санкт-Петербурга*

<sup>3</sup> Пункт 24 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713.

<sup>4</sup> Состоялось 09.12.2021, Пр-189, п. 7а.

<sup>5</sup> Направлен 02.02.2022 Уполномоченному по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой для рассмотрения Государственной Думой.





Пункт обогрева в Шкиперском протоке.

Расположение пунктов обогрева в значительной степени определяет их наполняемость. В районных палаточных приютах, которые находятся в отдаленных от жилых массивов местах, а иногда буквально «в чистом поле», посетителей обычно немного.

Так, палатки на Витебской-Сортировочной ул. (Фрунзенский район) и Предпортовой ул. (Московский район) участники проверки сами не без труда нашли по навигатору (а у уличных бездомных его явно нет). В одном пункте грелось два человека, в другом – три.

### Проверки Уполномоченным и ее представителями пунктов обогрева



ул. Предпортовая, 4. 09.12.2022.



Витебская-Сортировочная. 15.12.2022.



Повысить востребованность ночных приютов, которые трудно найти, может более широкое распространение листовок со схемами маршрутов там, где бездомные обычно греются днем (в т.ч. на вокзалах), на постоянных стоянках «мобильных пунктов питания», организованных благотворительными организациями. Возможно предусмотреть и систему уличных указателей, использовать для размещения информации о пунктах обогрева и других

видах срочной помощи бездомным в холодное время года имеющиеся у городских властей площадки для социальной рекламы (рекламные конструкции в остановочных павильонах, афишные тумбы, экраны и пр.).

Главный же вывод после посещения всех без исключения временных палаток обогрева – это необходимость постепенной замены их на быстровозводимые модульные сооружения.

«Спартанские» условия ночевки в палатках могут быть оправданы в непредвиденных чрезвычайных ситуациях, но для ежегодно оказываемой в осенне-зимний период срочной социальной услуги, которая направлена на защиту основополагающего права человека – на жизнь, это не должно быть единственным решением. То же касается и «удобств во дворе». Посещение в сильный мороз находящихся рядом с палатками неотапливаемых биотуалетов представляет опасность для здоровья, особенно женского.

Опыт БОО «Ночлежки» по поиску в городе места для размещения модульного приюта, его установки и оборудования, показывает, что множество существующих проблем (в сферах землеотвода, подключения к инженерным сетям, коммуникациям и т.д.) преодолимо. Такой ночной приют открыт НКО на проспекте Девятого января, 8 (около метро «Обухово») летом 2019 года. Здесь круглый год могут переночевать, воспользоваться нормальным туалетом, помыться и постирать одежду 40 человек. Проект реализуется за счет благотворителей с использованием средств Президентского гранта. Однако для многомиллионного города одного модульного ночного приюта, созданного усилиями сотрудников БОО «Ночлежки» и волонтеров, явно недостаточно.

При этом некоторые стационарные пункты обогрева, расположенные в государственных учреждениях, не востребованы в связи с тем, что они вообще не предоставляют ночлег. В небольших помещениях, выделенных в районных Комплексных центрах социального обслуживания населения для обогрева бездомных, стоят только стулья. Посетителей участники проверки не увидели. Представляется, что такая практика должна быть прекращена.

С 2020 года ИОГВ Санкт-Петербурга разрабатывают проект распоряжения Правительства Санкт-Петербурга «О Плана мероприятий («Дорожной карте») Санкт-Петербурга по оказанию помощи гражданам без определенного места жительства и профилактики бездомности, в который, в том числе вошли предложения Уполномоченного, направленные еще в октябре 2020 года. Представляется, что на сегодняшний день необходимо уже вносить новые предложения в проект Плана с учетом меняющейся реальности, в том числе в части развития системы оказания бездомным срочных социальных услуг обогрева и питания в ночное время.

Кроме того, в части оказания медицинской помощи необходимо рассмотреть возможность расширения оказываемых услуг по вакцинации и лечению уличных бездомных от



Модульный приют «Ночлежки» на проспекте Девятого января.



Из обращения к Уполномоченному директору АНО «Благотворительная больница», врача общей практики Сергея Иевкова

«Недостаточное внимание сотрудников Роспотребнадзора и медицинских организаций к диагностике, лечению и вакцинации бездомных ставит под угрозу санитарно-эпидемиологическое благополучие всего населения Санкт-Петербурга».

COVID-19 и других социально опасных заболеваний (туберкулез, ВИЧ, вирусные гепатиты и пр.).

Уполномоченный неоднократно указывал на необходимость разработки порядка межведомственного взаимодействия учреждений здравоохранения и социального обслуживания по сопровождению бездомных после выписки из медицинских стационарных учреждений, нуждающихся в амбулаторном лечении и (или) в признании их нуждающимися в социальном обслуживании. На данный момент такое взаимодействие возможно только между больницами и ЦОСО, находящимися в городском подчинении.

Однако в 2021 году продолжали поступать сигналы о выписке бездомных из больницы на улицу.

Так, в сети Интернет была опубликована видеозапись, из которой следовало, что гражданин

без определенного места жительства, в тяжелом состоянии, нуждающийся в постоянном постороннем уходе, был выписан из СПб ГБУЗ «Городская больница № 14» и вывезен на инвалидной коляске из больницы на улицу без обуви и верхней одежды. Другому пациенту, находящемуся в палате на полу, длительное время не оказывалась помощь медицинским персоналом.

Уполномоченный обратился в Комитет по здравоохранению и в прокуратуру Кировского района с просьбой провести ведомственную проверку изложенных в публикации фактов, а также принять меры по недопущению подобных случаев впредь.

Прокуратура Кировского района нарушений прав бездомных при оказании им медицинской помощи не установила, а Комитет по здравоохранению в ходе проведенной внеплановой проверки выявил нарушения при оказании медицинской помощи выписанному из больницы бездомному, составил и направил в адрес руководства больницы акт проверки и предписание об устранении нарушений для принятия управленческих решений.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Губернатору Санкт-Петербурга:

– активизировать работу ИОГВ по согласованию и утверждению проекта распоряжения Правительства Санкт-Петербурга «О Плане мероприятий («Дорожной карте») Санкт-Петербурга по оказанию помощи гражданам без определенного места жительства и профилактики бездомности на 2022 – 2027 годы.

### Комитету по социальной политике:

– рассмотреть возможность усовершенствования и модернизации системы предоставления лицам без определенного места жительства срочных социальных услуг обогрева и питания в ночное время в нестационарных временных сооружениях в осенне-зимний период, в частности: разработать план поэтапной замены временных палаток обогрева на быстровозводимые модульные сооружения; обеспечить наличие в каждом районе Санкт-Петербурга спальных мест для размещения бездомных в ночное время; провести анализ эффективности расходования бюджетных средств на содержание в ночное время «сидячих мест» в помещениях КЦСОН; внести изменения в нормативы питания бездомных при оказании услуг обогрева в ночное время в части предоставления горячего питания; активизировать работу по привлечению благотворительных средств (кафе, рестораны, пекарни и т.п.) при организации питания бездомных.

### Комитету по здравоохранению:

– рассмотреть возможность организации вакцинации против коронавирусной инфекции лиц, фактически находящихся на территории Санкт-Петербурга, не имеющих определенного места жительства и документов, подтверждающих личность.

### Прокуратуре Красносельского района:

– провести проверку деятельности администрации Красносельского района Санкт-Петербурга в связи с неоказанием на территории Красносельского района лицам без определенного места жительства срочных социальных услуг обогрева и питания в ночное время в нестационарных временных сооружениях в осенне-зимний период 2021–2022 годов в нарушение требований, установленных пунктом 4.10 Приложения № 1 к Закону Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге».



## 1.12.5. Права человека в местах принудительного содержания

### Комитет ООН против пыток

#### Замечание общего порядка № 2, пункт 17

Государство обязано принимать эффективные меры с целью воспрепятствовать представителям государственных органов и иным лицам, выступающим в официальном качестве, непосредственно совершать, подстрекать, побуждать, поощрять, попустительствовать или иным образом участвовать или соучаствовать в актах пыток, определение которых содержится в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Уголовно-исполнительное законодательство РФ и практика его применения основываются на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, являющихся составной частью правовой системы РФ, в том числе на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными (статья 3 УИК РФ). Статья 8 УИК РФ устанавливает, что уголовно-исполнительное законодательство РФ основывается на принципах законности, гуманизма, демократизма, равенства осужденных перед законом, дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний, рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения, соединения наказания с исправительным воздействием.

### Обеспечение прав граждан в учреждениях УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области

В 2021 году перемены, связанные с пандемией, коснулись не только вольных людей, но и тех, кто находится в местах лишения свободы.

К Уполномоченному продолжали поступать жалобы на ограничение свиданий, приема посылок и передач, сложности с доступом адвокатов, необеспечение заключенных средствами индивидуальной защиты при выезде за пределы учреждений, отсутствие условий для соблюдения социальной дистанции при содержании под стражей и конвоировании и др.

Вместе с тем впервые за последние годы число поступивших обращений от заключенных и в их защиту (в 2021 году – 327 обращений) снизилось (в 2020 году – 405, в 2019 году – 374, в 2018 году – 341).

В истекшем году в силу обстоятельств, связанных с соблюдением в учреждениях УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – УФСИН) ограничительных мер и противоэпидемической безопасности, омбудсменом было проведено всего два приема заключенных, содержащихся в СИЗО-1, в ходе которых были приняты 29 человек и один прием двух заключенных в ИК-6.

Как следует из отчета ОНК за 2021 год, полного запрета на посещение членами ОНК учреждений УИС не вводилось, и даже в период максимальных ограничений посещение было возможно с применением максимального уровня защиты (костюмы, маски, перчатки).

**Право на медицинскую помощь.** По оценкам ОНК Санкт-Петербурга, в 2021 году заключенные реже жаловались на ненадлежащее оказание медицинской помощи. При этом тенденция увеличения таких жалоб в адрес Уполномоченного сохранялась. Как и в предыдущие годы, почти каждое пятое обращение из учреждений уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) содержало жалобы на медицину, в том числе на длительность ожидания обследований врачами-специалистами (инфекционистами, стоматологами, эндокринологами и др.), проблемы с прохождением медико-социальной экспертизы для установления инвалидности, отсутствие лекарств и др.

В одном из обращений заявитель из СИЗО-1 сообщил, что целых три месяца проходил с 12-сантиметровым металлическим штырем внутри до тех пор, пока этот предмет не повредил ему желудок и кишечник, и его экстренно не госпитализировали. Все это происходило уже после первичного осмотра врачом, который вместо принятия адекватных мер одобрил помещение человека в общую камеру. Несмотря на постоянные жалобы заявителя, оказание ему медицинской помощи со стороны медицинского персонала МСЧ-78 так и не последовало.

В защиту прав заявителя Уполномоченный обратился в ТО Росздравнадзора о проведении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности при оказании помощи Александру Г. По результатам проведенной проверки были выявлены нарушения при оказании медицинской помощи заявителю, материалы для рассмотрения и решения вопроса о проведении процессуальной проверки были направлены в следственные органы ГСУ СК России, однако дело не было возбуждено.

### Распределение обращений к Уполномоченному



- Жалобы на судебные решения, действия следственных и правоохранительных органов..... **44 %**
- Жалобы на неоказание (ненадлежащее оказание) медицинской помощи..... **22 %**
- Просьбы об оказании юридической (консультативной) помощи..... **18 %**
- Жалобы на условия содержания и материально-бытовое обеспечение..... **8 %**
- Другие вопросы..... **8 %**

### Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Статья 41 Конституции РФ

Осужденные имеют право на охрану здоровья, включая получение первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи в амбулаторно-поликлинических или стационарных условиях в зависимости от медицинского заключения.

Часть 6 статьи 12 УИК РФ



На рассмотрении Уполномоченного находилось обращение адвоката в защиту интересов осужденного Антона В.<sup>1</sup>, содержащегося в СИЗО-1, в связи с длительным непроведением медико-социальной экспертизы (МСЭ).

В ответ на запрос адвоката Главное бюро МСЭ сообщило о ненадлежащей организации работы сотрудников СИЗО-1, которые не обеспечили работу выездного состава сотрудников Главного бюро МСЭ, в результате чего очная экспертиза не состоялась, поскольку Антон в это время был конвоирован в суд. Проведение экспертизы в дальнейшем, как сообщило ведомство, было возможно лишь в помещении Главного бюро при условии организации этапирования Антона В. силами УФСИН.

На сложившуюся ситуацию Уполномоченный обратил внимание начальника УФСИН, указав при этом на необходимость организации более четкого взаимодействия сотрудников учреждений уголовно-исполнительной системы и Главного бюро при проведении выездных заседаний врачебных комиссий.

#### Из обращения к Уполномоченному Эдуарда Д.

«С июня 2021 года пишу заявления на вывод меня к врачу-стоматологу. Нет никакой реакции. К врачу не выводят, почему это происходит, не объясняют...».

#### Из обращения к Уполномоченному Турала М.

«В камере был проведен обыск... проверили меня металлоискателем, ничего не обнаружив, начали требовать самовольной выдачи запрета. <...> После чего вывели из камеры в нижнем белье (трусах), босиком повели на первый этаж, в санчасть, где мне сделали рентген нижней брюшной полости...».

Согласно ответу, сотрудник УФСИН, по вине которого было допущено нарушение, привлечен к дисциплинарной ответственности, проведено оперативное совещание по вопросам взаимодействия учреждений УФСИН и Главного бюро МСЭ.

В 2021 году жалобы на невозможность пройти вовремя МСЭ для установления инвалидности (в том числе длительность подготовки медицинских документов в учреждении и т.д.) поступали и в ходе личного приема 23.12.2021 в СИЗО-1. После обращения Уполномоченного к руководителю Главного бюро МСЭ проведение экспертизы шестерых обратившихся на личном приеме человек было взято на контроль администрацией учреждений.

В адрес Уполномоченного поступили жалобы Эдуарда Д. и Сураджа М. на длительное, в течение нескольких месяцев, неоказание стоматологической помощи в СИЗО-1. Только после обращения к Уполномоченному заявителя были осмотрены фельдшером филиала «Больница № 2» МСЧ-78 и направлены на плановую консультацию стоматолога.

В своей жалобе Уполномоченному Турал М. сообщал о нарушении его прав сотрудниками СИЗО-1 при проведении обыскных мероприятий.

Омбудсмен инициировал проверку, по итогам которой прокуратура Санкт-Петербурга установила, что в нарушение требований действующего законодательства<sup>2</sup> для досмотра Турала М. применялась рентгеновская аппаратура,

<sup>1</sup> Страдает генетическим заболеванием, ранее устанавливалась инвалидность III группы с детства до апреля 2020 года.

<sup>2</sup> Часть 2 статьи 34 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и пункт 32 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Минюста России от 14.10.2005 № 189.

которую разрешается использовать только при обыске одежды и досмотре вещей подозреваемых и обвиняемых. В адрес начальника СИЗО-1 внесено представление об устранении нарушений требований действующего законодательства.

**Защита прав женщин-заключенных на психиатрическую помощь.** Обращение Людмилы Ч., содержащейся в СИЗО-5, вскрыло проблему с оказанием медицинской психиатрической помощи женщинам-заключенным.

Еще в 2019 году решением суда вместо уголовной ответственности за совершение преступления женщине установлена принудительная мера медицинского характера в виде принудительного лечения в психиатрическом стационаре. Однако более двух лет она находилась в СИЗО-5 и не получала необходимую медицинскую и психиатрическую помощь. Это нарушение допускалось, поскольку до настоящего времени в психиатрических больницах Петербурга отсутствуют женские специализированные отделения для прохождения принудительного лечения.

Госпитализировать заявительницу в психиатрический стационар удалось лишь в конце ноября 2021 года, когда по решению Санкт-Петербургского городского суда был изменен вид принудительной меры медицинского характера и женщине разрешили проходить принудительное лечение на психиатрическом отделении общего типа.

Поскольку ситуация с Людмилой не является единичной и носит системный характер, Уполномоченный обратился в Комитет по здравоохранению с предложением организовать специализированное отделение для принудительного лечения женщин на базе одной из психиатрических больниц Санкт-Петербурга.

Комитет по здравоохранению не исключил возможность организации оказания специализированной помощи указанному контингенту женщин в рамках уже существующих женских отделений общего типа с учетом требований законодательства и имеющейся потребности в данном виде помощи.

**Право на защиту.** Обеспечение права на защиту является обязанностью государства и необходимым условием справедливого правосудия. Однако, это конституционное право не всегда соблюдается сотрудниками учреждений УФСИН.

Согласно информации Адвокатской палаты Санкт-Петербурга<sup>3</sup>, всего за 2021 год в Комиссию Совета Адвокатской палаты Санкт-Петербурга по защите профессиональных прав адвокатов поступило 74 обращения, большинство из которых были связаны с недопусками к доверителям, вызовами на допросы, незаконными обысками. В большинстве рассмотренных случаев Комиссия установила факты нарушения профессиональных прав адвокатов.

Адвокат осужденного Виктора Ф., содержащегося в СИЗО-3, сообщил Уполномоченному о недопуске к своему подзащитному.

Рассмотрев данное обращение, омбудсмен пришел к выводу, что оснований для отказа в выдаче разрешения на свидание осужденного с защитником не имелось. Статус защитника при дальнейшем производстве по делу не требуется иного подтверждения, кроме соответ-

---

**Согласно части 8 статьи 12 УИК РФ, для получения юридической помощи осужденные могут пользоваться услугами адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание такой помощи.**

---

<sup>3</sup> [https://apspb.ru/news.php?news=24012022\\_04422](https://apspb.ru/news.php?news=24012022_04422)



ствующего судебного акта (выписка протокола судебного заседания), в том числе и после вступления приговора суда в законную силу.

*Конституционный Суд РФ, рассматривая вопросы участия защитника, в своих решениях указывал, что Конституция РФ определяет начальный, но не конечный момент осуществления обвиняемым права на помощь адвоката (защитника), а потому данное право должно обеспечиваться ему на всех стадиях уголовного процесса, в том числе при производстве в кассационной инстанции.*

*Сам по себе переход от одной процессуальной стадии к другой не может влечь ограничения права на защиту. Гарантии права на судебную защиту могут быть реализованы предоставлением осужденному возможности поручить осуществление своей защиты избранным им защитникам. Таким образом, по смыслу статей 49, 51, 52 и 72 УПК РФ лицо, допущенное судом к участию в уголовном деле в качестве защитника, сохраняет свои уголовно-процессуальные права и обязанности на всех стадиях производства по делу, в том числе до тех пор, пока судом не будет принят отказ обвиняемого от данного защитника или суд не примет решение о его отводе.*

Свою позицию омбудсмен изложил прокурору Санкт-Петербурга, после чего нарушенные права осужденного Виктора Ф. были восстановлены, защитник был к нему допущен.

**Право на освобождение в срок.** В 2021 году повторялись случаи, когда человек, который по судебному акту должен быть уже освобожден, продолжал находиться в учреждении УФСИН из-за необходимости соблюсти формальные требования к документу об освобождении, не соответствующие современным реалиям<sup>4</sup>.

Невозможность немедленного исполнения решения суда связана с тем, что, согласно приказу Минюста России<sup>5</sup>, следственные изоляторы исполняют судебное решение только по факту поступления в учреждение оригинала документа, заверенного гербовой печатью органа, вынесшего решение. В свою очередь, документ об освобождении либо документ о снижении срока наказания осужденному принимается по почте или непосредственно от следователя, дознавателя, прокурора, работника суда, в производстве которых находится уголовное дело. Такой порядок входит в противоречие с правом обвиняемого (подозреваемого) или подсудимого на своевременное освобождение из мест принудительного содержания, явно не соответствует реалиям современной жизни и должен быть усовершенствован.

Уполномоченный предлагал Минюсту России внести изменения в Приказ Минюста России от 23.06.2005 № 94-дсп, расширив перечень способов доставки документов в учреждения УИС, включив доставку нарочным и посредством электронной связи, в том числе с использованием электронных подписей, однако рекомендации не были восприняты.

В 2021 году на рассмотрении омбудсмента находилось обращение осужденного Александра Ж. о незаконном содержании в СИЗО-1 в связи с истечением срока наказания, назначенного по приговорам Волосовского и Тосненского городских судов Ленинградской области.

Несвоевременное направление судом распоряжения о вступлении приговора в законную силу в СИЗО-1 повлекло нарушение права Александра Ж. на своевременное освобождение. Кроме того, судом была неверно указана дата вступления приговора в законную силу. В связи с судебской ошибкой человек, подлежащий освобождению, находился незаконно в местах лишения свободы более пяти месяцев.

В ответ на обращение Уполномоченного в защиту прав заявителя председатель Ленинградского областного суда сообщил, что сведения о судебской ошибке подтвердились, председательствующий судья был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде предупреждения.

Также Уполномоченным была проведена проверка по жалобе Дениса Б. на неполучение копии апелляционного постановления суда первой инстанции, который сообщил, что срок отбытия наказания истек 06.04.2021, однако он содержится в СИЗО-1 свыше установленного срока.

Изложенные заявителем доводы подтвердились в ходе проведенной Санкт-Петербургским городским судом проверки, по итогам которой установлено, что судьей апелляционной инстанции итоговое апелляционное постановление, которым приговор в отношении Дениса Б. был изменен в части уменьшения срока лишения свободы, не было своевременно направлено в СИЗО-1 и поступило в учреждение только 30.04.2021. После обращения Уполномоченного мужчина был незамедлительно освобожден.

В настоящее время в уголовном судопроизводстве широко используется участие подсудимого, находящегося под стражей либо отбывающего наказание в виде лишения свободы в судебных заседаниях посредством видео-конференц-связи, что позволяет существенно экономить время, ресурсы и траты на конвоирование.

Однако правоприменительная практика складывается таким образом, что в случае вынесения решения об освобождении из-под стражи, освобождении от отбывания наказания лица, участвующего в заседании посредством видео-конференц-связи, фактическое освобождение происходит спустя длительное время: от суток до нескольких месяцев.

19.11.2021 в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 1059088-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>6</sup>, которым предлагается внести изменения, предусматривающие направление судом в адрес администрации места содержания под стражей или исправительного учреждения через систему электронного документооборота соответствующих копий судебных решений либо выписок из их резолютивной части, в соответствии с которыми подсудимый (осужденный) подлежит освобождению из-под стражи или от отбывания наказания в виде лишения свободы<sup>7</sup>.

**Из обращения к Уполномоченному Дениса Б.**

«Так как мне не принесли апелляционное решение, меня не освободили. Я не знаю, что мне делать в этой ситуации. Я уже все испробовал. Администрация уже делала запрос в суд, но там говорят, что судья, которая рассматривала апелляцию, уволилась. Но я надеюсь, что апелляционное решение можно выслать и без судьи, в канцелярии суда должны же быть все документы...».

<sup>4</sup> Право на освобождение в срок.

<sup>5</sup> Приказ Минюста России от 23.06.2005 № 94-дсп «Об утверждении инструкции о работе отделов (групп) специального учета следственных изоляторов и тюрем ФСИН России».

<sup>6</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1059088-7>

<sup>7</sup> С 13.10.2021 находится на рассмотрении.



**В Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности являются конституционной обязанностью государства (статья 2 Конституции Российской Федерации). Как следует из взаимосвязанных положений статей 10, 17 (части 1 и 2) и 18 Конституции РФ, этой обязанностью обусловлена деятельность органов государственной власти, в том числе судебной, призванной гарантировать неотъемлемость и неотчуждаемость основных прав и свобод человека и гражданина.**

*Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан»*

#### Из обращения к Уполномоченному Артема Ш.

«На мои ходатайства не отвечают, всячески игнорируют уголовное дело. Непонятно где оно, и что с ним происходит. Моим родственникам не дают никакой информации. Меня незаконно содержат в изоляторе, нарушается Конституция РФ, меня лишают моих прав, лишают свободы. Мне не сообщают вообще ничего по ходу моего уголовного дела. Срок назначенного мне наказания закончился в октябре 2021 года. По моему делу идет волокита и халатность».

В ситуациях, связанных с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, особое значение приобретают гарантии судебной защиты, что признается и международно-правовыми актами, согласно которым каждому арестованному или задержанному по уголовному обвинению лицу должно быть обеспечено право на судебное разбирательство в течение разумного срока или право на освобождение (пункт 3 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пункт 3 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах).

На рассмотрении Уполномоченного находилась жалоба Артема Ш., содержащегося в СИЗО-1, на незаконное содержание под стражей по уголовному делу, находящемуся в производстве. По приговору Тосненского городского суда Ленинградской области (далее – суд) от 22.10.2020 заявитель осужден по части 3 статьи 158 УК РФ к двум годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима. Поданная им апелляционная жалоба на приговор была отозвана 16.08.2021. Срок отбывания наказания истек 03.10.2021, после чего Артем безосновательно продолжал содержаться в СИЗО-1, информацию о движении уголовного дела суд заявителю не предоставлял.

По данным ГАС «Правосудие», в отношении Артема Ш. судом постановлен обвинительный приговор, на который прокурором 29.10.2020 принесено апелляционное представление, а осужденным 30.10.2020 подана апелляционная жалоба. 07.12.2020 уголовное дело было направлено для апелляционного рассмотрения в Ленинградский областной суд, впоследствии дважды (08.12.2020, 13.07.2021) уголовное дело снималось с апелляционного рассмотрения и возвращалось в суд первой инстанции, в апелляционную инстанцию судом уголовное дело не направлено<sup>8</sup>. Между тем в соответствии с пунктом 8.4.8 «Инструкции по судебному производству в районном суде» по истечении определен-

ного судом срока для представления возражений<sup>9</sup> дело направляется в апелляционную инстанцию областного и равному ему суда не позднее следующего рабочего дня

Обстоятельства, связанные с организацией работы суда, а также рассмотрение уголовного дела различными инстанциями не может приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумных сроков осуществления уголовного судопроизводства (часть 4 статьи 6.1 УПК РФ).

Таким образом, длительное ненаправление уголовного дела в апелляционную инстанцию в связи с возможной ненадлежащей организацией судебного делопроизводства по уголовному делу свидетельствует о нарушении права заявителя на судопроизводство в разумный срок, что, в свою очередь, повлекло содержание его в изоляции от общества сверх установленного судом срока наказания.

17.11.2021, то есть через 1,5 месяца после истечения срока, Артем Ш. был освобожден из изолятора.

**Право на частную жизнь (свидания с родственниками).** Соблюдение права на частную жизнь в местах лишения свободы имеет огромное значение, поскольку это право касается практически каждого аспекта повседневной жизни заключенного: от физической неприкосновенности, контакта с внешним миром до возможности распоряжаться личными вещами и временем.

Если право осужденных к лишению свободы на краткосрочные и длительные свидания регулируется законодательством, то для лиц, содержащихся под стражей в следственных изоляторах, длительные свидания не предусмотрены, несмотря на то, что срок содержания под стражей может достигать год и более.

Но даже краткосрочные свидания<sup>10</sup> с родственниками и иными лицами заключенные под стражу не всегда могут получить, поскольку в настоящее время подозреваемые и обвиняемые, заключенные под стражу, могут воспользоваться правом на свидание только с письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело. Может быть предоставлено не более двух свиданий в месяц с родственниками и иными лицами, продолжительностью до трех часов каждое. Чтобы получить свидание, заклю-

**Уголовное судопроизводство осуществляется в разумный срок  
Часть 1 статьи 6.1 УПК РФ.**

**Осужденным к лишению свободы предоставляются краткосрочные свидания продолжительностью четыре часа и длительные свидания продолжительностью трое суток на территории исправительного учреждения. В предусмотренных настоящим Кодексом случаях осужденным могут предоставляться длительные свидания с проживанием вне исправительного учреждения продолжительностью пять суток. В этом случае начальником исправительного учреждения определяются порядок и место проведения свидания. Статья 89 часть 1 УИК РФ.**

<sup>8</sup> По состоянию на 29.10.2021.

<sup>9</sup> В случае, если поступили замечания на протокол судебного заседания, то после их рассмотрения в установленный законом срок судебное дело с апелляционной жалобой, представлением, приложенными к ним документами, поступившими возражениями.

<sup>10</sup> Статья 18 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».



ченный должен обратиться к следователю или суду с соответствующим заявлением. Основания для отказа в законе не прописаны, поэтому могут возникать ситуации, когда свидания с родственниками не предоставляются заключенному годами.

Как отмечал Уполномоченный<sup>11</sup>, непредоставление подследственным свиданий с родственниками (зачастую даже без мотивированного отказа) является системной проблемой, которая укореняется на фоне недостаточного правового регулирования, предоставляющего возможность следствию отказывать обвиняемым в свидании с родственниками и использовать законодательный пробел как способ оказания давления на подозреваемого (обвиняемого).

Реализация права подследственного на свидание с родственником или другим лицом напрямую зависит от лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, осуществляется на основании письменного разрешения<sup>12</sup>. В случае отказа должно быть вынесено обоснованное и мотивированное постановление, что на практике происходит редко и подозреваемый (обвиняемый) лишен права его обжаловать.

При этом осужденным право на свидание предоставляется на основании заявления, и оно может быть ограничено только в связи с превышением их установленного количества<sup>13</sup> либо при нарушении осужденным правил внутреннего распорядка, а не по усмотрению администрации учреждения.



Выездной прием содержащегося в СИЗО-1 (Кресты). На фото (слева направо): представитель Уполномоченного Елена Берницкая, заместитель начальника изолятора Роман Милчаков и представитель УФСИН Юрий Арестов. 27.04.2021.

Еще 22 октября 2020 года был внесен законопроект<sup>14</sup> об изменении порядка предоставления лицам, содержащимся под стражей, платных телефонных разговоров, а также свиданий с близкими родственниками<sup>15</sup>, который так и не рассмотрен Государственной Думой.

Андрей Л. был осужден в марте 2019 года. А в августе его привлекли к следственным действиям и по этой причине перевели в СИЗО. Пробыв в различных изоляторах до марта 2021, он потребовал длительного свидания с родственниками, о чем подал заявление на имя начальника учреждения.

В следственных изоляторах содержатся, как правило, граждане в статусе подозреваемых и обвиняемых, которым длительные свидания не полагаются по закону («О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» № 103-ФЗ).

Соответственно учреждения этого типа не имеют помещений, оборудованных для этих целей. Между тем Андрей Л. уже отбывал срок наказания и право на длительное свидание с родственниками у

него было. Подобный спор ранее уже разрешался в Конституционном суде.

Гражданин Парамонов, который в 2014–2018 годах содержался в следственных изоляторах, будучи осужденным к лишению свободы, отстаивал свое право на длительные свидания, которых ему не предоставили в это период. Выражая свою позицию, он пояснял, что этот факт «значительно усугубляет их отношения с женой, с которой они хотят иметь детей, препятствует им в праве на получение материнского капитала по соответствующей программе». Пройдя все инстанции, Парамонов доказал свою позицию в Конституционном Суде<sup>16</sup>. Соответствующее Постановление было издано 28.12.2020<sup>17</sup>. На данное Постановление ссылался Андрей Л., обращаясь к руководству следственного изолятора с просьбой предоставить возможность длительного свидания. Несмотря на это, ему отказали.

Администрация СИЗО сослалась на 6-й пункт указанного Постановления, в котором говорится, что федеральному законодателю надлежит внести в действующее законодательство необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления. Из этого специалисты системы исполнения наказаний сделали вывод, что не могут предоставить длительное свидание, пока соответствующие изменения не будут внесены в уголовно-исполнительное законодательство.

Не согласившись с отказом, Андрей Л. попросил разобраться в этом вопросе Уполномоченного.

Омбудсмен, изучив ситуацию, пришел к выводу, что право на длительное свидание с родственниками у Андрея Л. есть. Это напрямую следует из того же Постановления. Конституционным Судом был определен порядок исполнения данного решения. В частности, указано, что до внесения в УИК РФ и иные законодательные акты надлежащих изменений ограничить право на длительное свидание осужденному, переведенному в следственный изолятор, могут только в судебном порядке, если это препятствует производству по уголовному делу.

Опираясь на данное Постановление, Уполномоченный обратился к прокурору Санкт-Петербурга с предложением провести проверку законности действий администрации следственного изолятора и принять меры для восстановления нарушенных прав Андрея Л. Надзорное ведомство согласилось с доводами Уполномоченного.

Из обращения к Уполномоченному Андрея Л.

«Данное решение является необоснованным и незаконным, а также говорит о юридической безграмотности сотрудника, вынесшего это решение».

Из ответа прокуратуры Уполномоченному по обращению Андрея Л.

«Должностными лицами СИЗО-1 вопрос о предоставлении длительного свидания должен быть разрешен по основаниям и в порядке, установленным Постановлением, а не после внесения изменений в нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок их применения».

<sup>11</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 239–240.

<sup>12</sup> Может быть предоставлено не более двух свиданий в месяц с родственниками и иными лицами продолжительностью до трех часов каждое.

<sup>13</sup> Варьируется в зависимости от вида исправительного учреждения и условий (обычные, облегченные, строгие).

<sup>14</sup> Проект Федерального закона № 1042392-7 «О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

<sup>15</sup> Данным законопроектом предлагается, в том числе давать свидания заключенным свидания с супругой, супругом, другими близкими родственниками и родственниками, круг которых определен законом, без специального разрешения.

<sup>16</sup> <http://www.ksrf.ru/ru/Press-srv/Smi/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=7351>

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.12.2020 № 50-П город Санкт-Петербург «по делу о проверке конституционности статьи 771 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статей 17 и 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и пунктов 139–143 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы в связи с жалобой гражданина Е.В. Парамонова».



**Согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.**

**В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, в соответствии с Конституцией РФ, принципами и нормами международного права и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей.**

ограничительных (противоэпидемических) мер<sup>22</sup> В СИЗО-5 для родственников отсутствует информация о порядке проведения свиданий. На официальных сайтах учреждений ИК-5, ИК-6, ИК-7 ограничения для адвокатов не установлены, при этом даны ссылки на различные ведомственные нормативные правовые акты, указан разный срок действия ПЦР-теста (48 часов, три дня). В КП-8 также нет информации о порядке проведения свиданий. На аналогичные нарушения Уполномоченный уже обращал внимание руководства УФСИН в докладе за 2020 год в связи с отсутствием информации о заболевших коронавирусом в подведомственных учреждениях<sup>23</sup>.

В адрес начальника следственного изолятора было направлено представление об устранении нарушений действующего законодательства<sup>18</sup>.

Исполняя Постановление, Минюст России в Госдуму 22.06.2021 внес законопроект<sup>19</sup> о предоставлении осужденным, находящимся в СИЗО, права на длительные свидания, которым предусмотрено, что осужденные, оставленные либо переведенные в СИЗО для участия в следственных действиях в качестве подозреваемого, обвиняемого или участия в судебном разбирательстве в качестве обвиняемого, получают право на длительные свидания продолжительностью трое суток с родственниками и иными лицами на территории СИЗО. Прописывается порядок предоставления таких свиданий, а также их замены на краткосрочное свидание или телефонный разговор.

Также планируется конкретизировать право на краткосрочные и длительные свидания осужденного, привлекаемого в качестве свидетеля либо потерпевшего<sup>20</sup>.

Как следует из мониторинга сайтов учреждений УФСИН, проведенного Уполномоченным в 2021 году, на этих ресурсах не только не обновляются новостные разделы<sup>21</sup>, но и отсутствует актуальная информация о порядке предоставления свиданий (длительных и краткосрочных) с родственниками заключенных, а также посещения их адвокатами и следователями – в условиях

Отсутствие необходимой и полной информации по данному вопросу противоречит требованиям Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», лишает возможности родственников заключенных заблаговременно собрать необходимые медицинские документы, чтобы подготовиться к свиданию.

**Право на информацию.** В докладе за 2020 год<sup>24</sup> Уполномоченный отмечал важность внедрения информационных технологий, предоставляющих осужденным и лицам, содержащимся под стражей, техническую возможность использовать широкий спектр телекоммуникационных услуг, средств видеоконференцсвязи, электронной почты и др.<sup>25</sup> Омбудсмен указывал также на не оснащенность учреждений УФСИН автоматизированными информационными терминалами для доступа осужденных к необходимой информации (юридической, психологической, социальной).

В 2021 году установка в учреждениях УФСИН таких терминалов так и не была произведена. В настоящее время в подведомственных учреждениях установлен и функционирует только один терминал – в Колпинской воспитательной колонии. Как объяснило ведомство, нехватка терминалов связана с отсутствием финансирования на их закупку. На обращение в исполнительные органы власти Санкт-Петербурга о включении ведомства в государственные программы по улучшению материально-технической базы УФСИН получило отказ.

**Право на обращение.** В 2021 году сохранила актуальность проблема несвоевременного направления обращений из учреждений УФСИН Уполномоченному.

Как известно, СИЗО-1 является самым крупным пенитенциарным учреждением в Санкт-Петербурге. В адрес Уполномоченного из него ежегодно поступает порядка 50 % всех обращений из учреждений УФСИН. При этом в 2021 году из СИЗО-1 Уполномоченному в октябре-ноябре поступали обращения, датированные и зарегистрированные августом-сентябрем.

Из всех поступивших обращений (в 2021 году – 182 обращения) только шесть были направлены в течение одного дня, три обращения в течение трех дней, в срок до 10 дней – 75, в срок до 30 дней было направлено 32 обращения, в срок свыше 30 дней – 23 обращения. Только три обращения поступили по электронной почте через сервис ФСИН-письмо. Доставка обращений в офис Уполномоченного нарочным в истекшем году не использовалась.

Таким образом, несмотря на принимаемые УФСИН меры, в том числе и дисциплинарного воздействия, их нельзя признать достаточно эффективными.

Кроме того, нарушается принцип конфиденциальности обращений, направляемых заключенными Уполномоченному: часто поступает несколько писем в одном конверте, что свидетельствует о несоблюдении тайны переписки. Представители УФСИН объяснили это нехваткой конвертов в учреждениях<sup>26</sup>.

В 2021 году указанные вопросы были вновь подняты Уполномоченным в рамках проводимого 18.11.2021 на базе УФСИН круглого стола: «Взаимодействие УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и подведомственных ему учреждений с институтами гражданского общества».

<sup>18</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/pravo-na-dlitelnoe-svidanie-udalos-otstoyat-s-pomoshchyu-ombudsmena/#>

<sup>19</sup> Проект Федерального закона № 1197913-7 «О внесении изменения в статью 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

<sup>20</sup> 08.12.2021 законопроект принят в первом чтении.

<sup>21</sup> По состоянию на 11.11.2021, сайты обновлялись в апреле-июне 2021.

<sup>22</sup> В СИЗО-5 для родственников отсутствует информация о порядке проведения свиданий. На официальных сайтах учреждений ИК-5, ИК-6, ИК-7 ограничения для адвокатов не установлены, при этом даны ссылки на различные ведомственные нормативные правовые акты, указан разный срок действия ПЦР-теста (48 часов, три дня). В КП-8 также нет информации о порядке проведения свиданий.

<sup>23</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 237.

<sup>24</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 238–239.

<sup>25</sup> В соответствии с «Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р.

<sup>26</sup> <https://ombudsmanspb.ru/news/sotrudnichestvo-upolnomochennogo-i-ufsin-v-novom-formate/>





Подписание Соглашения о взаимодействии Уполномоченного с УФСИН. 21.12.2021.

21 декабря 2021 года Уполномоченный и УФСИН подписали Соглашение о взаимодействии. Новый документ существенно отличается от действовавшего ранее, поскольку учитывает положения нового порядка взаимодействия территориальных органов ФСИН с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, утвержденного приказом Федеральной службы исполнения наказаний России<sup>27</sup>. В числе положений – предоставление информации, необходимой омбудсменам для рассмотрения жалоб заключенных. С учетом повышенного внимания общества к системе исполнения наказаний в последнее время, эти нормативные нововведения дадут дополнительные возможности для ее гуманизации.

## Обеспечение прав человека в местах принудительного содержания ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области

В 2021 году в Санкт-Петербурге сохранялись проблемы, связанные с несоблюдением прав граждан правоохранительными органами, в частности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, следственных действий, задержании и доставлении граждан в отделы полиции.

Анализ поступающих обращений к Уполномоченному, информации, получаемой из государственных органов и общественных организаций, показывает, что в основном тематика рассматриваемой категории обращений остается неизменной. Это жалобы на отказ в возбуждении уголовного дела, на его прекращение или приостановление; отсутствие необходимой доступной и достоверной информации в ходе рассмотрения жалоб, заявлений и иных обращений; действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел; неправомерность уголовного преследования, задержания и заключения под стражу, длительность нахождения под стражей; ненадлежащие условия в местах принудительного содержания; неоправданное физическое и (или) психологическое воздействие со стороны сотрудников органов внутренних дел.

Информацию о нарушениях условий содержания в специальных помещениях дежурных частей<sup>28</sup> органов внутренних дел Санкт-Петербурга подтверждает прокуратура<sup>29</sup>.

Так, во 2 отделе полиции по Адмиралтейскому району установлен факт нарушения права на питание лица, доставленного в дежурную часть, предусмотренного требованиями поста-

новления Правительства РФ от 11.04.2005 № 205<sup>30</sup>. Данный факт прокурором Адмиралтейского района включен в представление об устранении нарушений законодательства в адрес начальника УМВД по Адмиралтейскому району, которое рассмотрено и удовлетворено.

В 57 и 36 отделах полиции по Выборгскому району выявлены факты непредставления задержанным лицам питания и постельных принадлежностей. В связи с этим прокурором Выборгского района в адрес начальника УМВД по Выборгскому району внесено представление, которое в настоящее время находится на рассмотрении.

Стоит отметить, что прокурорами Выборгского и Фрунзенского районов Санкт-Петербурга в деятельности должностных лиц поднадзорных районных УМВД районов выявлены факты незаконного лишения свободы граждан путем удержания в помещениях отделов полиции.

Материалы проверок, направленные в органы следствия, явились основанием для возбуждения уголовных дел за превышение должностных полномочий<sup>31</sup>.

К Уполномоченному с жалобой обратился адвокат в защиту интересов иностранного гражданина Мухиддина Т., о неправомерных действиях сотрудников полиции, в том числе о незаконном административном задержании подзащитного 16.06.2021 и 22.06.2021, непредоставление ему переводчика, ненадлежащих условиях его содержания в 58 отделе полиции по Выборгскому району, в том числе необеспечение питанием.

Прокуратурой Выборгского района установлено, что сотрудниками дежурной части были нарушены права Мухиддина в связи с непредоставлением ему переводчика<sup>32</sup> и необеспечением горячим питанием.

ГУ МВД России по итогам проверки, инициированной Уполномоченным, также подтвердило данные нарушения, отметив, что финансирование для обеспечения горячим питанием лиц, задержанных за административные правонарушения и содержащихся на срок более трех часов в помещении для задержанных, отсутствовало, в УМВД России по Выборгскому району задержанные на срок более трех часов (в том числе и Мухиддин Т.), горячим питанием не обеспечивались.

По результатам проведенных проверок указанные факты включены прокуратурой района в обобщенное представление<sup>33</sup> на имя начальника УМВД России по Выборгскому району.

По аналогичному вопросу в ноябре 2021 года к Уполномоченному обратился обвиняемый Дмитрий Д., содержащийся в СИЗО-1, о нарушении его прав сотрудниками 57 отдела полиции по Выборгскому району на неприемлемые условия содержания в помещении для задержанных<sup>34</sup>, отказы в оказании медицинской помощи. Дмитрий Д. в обращении указал, что со 02.06.2021 содержался в помещении для задержанных более 26 часов без пищи и воды, его не выводили в туалет по требованию, данное помещение находилось в антисанитарном состоянии, на его просьбы о вызове врача никто не реагировал.

<sup>27</sup> Приказ ФСИН от 09.08.2021 № 668 «Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации, в том числе порядка оказания содействия уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации в предоставлении необходимой ему для рассмотрения жалобы информации территориальными органами Федеральной службы исполнения наказаний» (Зарегистрирован 23.09.2021 № 65095).

<sup>28</sup> Специальное помещение дежурной части, предназначенное для содержания лиц, задержанных полицией по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

<sup>29</sup> Адмиралтейского, Выборгского, Фрунзенского и Калининского районов.

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на мирное время».

<sup>31</sup> Статья 286 УК РФ.

<sup>32</sup> Часть 2 статьи 24.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

<sup>33</sup> Письмо прокуратуры Выборгского района Санкт-Петербурга от 10.08.2021 № 1653ж2021.

<sup>34</sup> Специальное помещение дежурной части, предназначенное для содержания лиц, задержанных полицией по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».



Для выяснения обстоятельств Уполномоченный обратился к прокурору Выборгского района. В настоящее время проверка не завершена.

ГУ МВД России проинформировало Уполномоченного, что в связи с системными нарушениями, ведомством направлено в территориальные органы внутренних дел в районах Санкт-Петербурга и Ленинградской области указание о принятии исчерпывающих мер по недопущению нарушений законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих вопросы принудительного содержания граждан в органах внутренних дел, включая безусловное обеспечение задержанных и арестованных питьем, питанием и спальными принадлежностями в соответствии с установленными нормами.

В адрес омбудсмена продолжали поступать жалобы граждан на незаконное изъятие сотрудниками полиции личных документов и необоснованное применение физической силы.

В ноябре 2021 года к Уполномоченному обратился Александр П. о незаконном применении к нему физической силы сотрудниками УМВД России по Кировскому району при задержании 12.06.2021. Также при оформлении административного правонарушения у заявителя изъяли паспорт, который не был возвращен ему на момент обращения к омбудсмену.

По инициативе Уполномоченного, прокуратура Кировского района провела проверку и по итогам сообщила, что по факту противоправных действий должностных лиц УМВД района в отношении Александра П. следственным отделом по Кировскому району СУ СК России проводится проверка.

Проверкой, проведенной ГУ МВД России, установлено, что сведения о невозвращении в течение длительного времени паспорта Александра П. нашли подтверждение, материалы проверки направлены в УМВД района для проведения служебной проверки и принятия решения о привлечении должностных лиц, допустивших нарушения требований нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность сотрудников полиции, к дисциплинарной ответственности. В настоящее время проверка не завершена. Обращение остается на контроле Уполномоченного.

К Уполномоченному также обратился обвиняемый Александр Е., содержащийся в СИЗО-1, с просьбой о содействии в возврате ему паспорта, изъятого 07.12.2020 года сотрудниками 52 отдела полиции УМВД России по Красногвардейскому району с целью ограничения в свободе передвижения.

По просьбе Уполномоченного прокуратурой Красногвардейского района проводилась проверка, в ходе которой установлено, что паспорт находится на хранении в ИВС УМВД, и заявитель вправе обратиться к руководителю ИВС для получения<sup>35</sup>.

Между тем нахождение паспорта Александра Е. на хранении в ИВС УМВД противоречит действующему законодательству, в соответствии с которым при освобождении Александра из-под стражи администрация ИВС УМВД обязана была выдать ему личные документы<sup>36</sup>.

В связи с длительным незаконным удержанием паспорта Александра Е. Уполномоченным в адрес прокуратуры района было вновь направлено обращение о повторной проверке. В своем ответе прокуратура проинформировала, что начальнику УМВД внесено представление, а копия обращения Александра Е. направлена в УСБ ГУ МВД России для рассмотрения по существу<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Письмо прокуратуры Красногвардейского района Санкт-Петербурга № 418ж21 от 21.06.2021.

<sup>36</sup> Статья 50 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», пункт 21 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828.

<sup>37</sup> Рассмотрение обращения продолжается.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### ФСИН России:

- принять меры по выделению УФСИН России по г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области дополнительных средств, необходимых для закупки информационных терминалов, почтовых конвертов и марок; оплаты почтовых услуг для отправки личных вещей граждан, выбывших из подведомственных учреждений;
- взять на особый контроль медицинское обеспечение лиц, осужденных и находящихся в СИЗО, уделив особое внимание инвалидам, страдающим тяжелыми хроническими заболеваниями.

### УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области:

- актуализировать информацию на официальном сайте, в частности в разделе «Статистические данные»;
- актуализировать информацию на официальных сайтах учреждений в разделе «Родственникам», в том числе о порядке организации свиданий;
- с целью соблюдения принципа конфиденциальности обращений, направляемых заключенными Уполномоченному, исключить случаи направления нескольких обращений в одном конверте.

### ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области:

- продолжить приведение специальных помещений содержания задержанных лиц дежурных частей территориальных отделов полиции в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации и приказов МВД России;
- провести анализ потребностей в выделении дополнительного финансирования для обеспечения питания лиц, задержанных за административные правонарушения и содержащихся на срок более трех часов в помещениях для задержанных;
- исключить факты незаконного изъятия паспортов Российской Федерации у граждан, доставленных и задержанных в территориальные подразделения полиции;
- в целях недопущения нарушения прав и законных интересов граждан обеспечить соблюдение требований законодательства Российской Федерации и приказов МВД России о содержании задержанных, доставленных в дежурные части территориальных органов МВД России.

Сохраняют актуальность рекомендации МВД России, изложенные в Докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>38</sup>, и ГУ МВД России, изложенные в Докладе Уполномоченного за 2019 год<sup>39</sup> и ФСИН России, УФСИН России, Минюсту России за 2020 год<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 177.

<sup>39</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 193.

<sup>40</sup> Доклад Уполномоченного за 2020 год, с. 249.



## 1.12.6. Права людей с психическими расстройствами

### Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

#### Статья 12

Каждый человек имеет право на наивысший достижимый уровень психического здоровья.

Люди, страдающие психическими (ментальными) расстройствами, составляют социально уязвимую часть общества, подвержены стигматизации, дискриминации и изоляции.

Несмотря на рекомендации ВОЗ о принятии каждым государством отдельного законодательства в области психического здоровья, в России отсутствует единый взгляд (концепция) на охрану психического здоровья граждан. Гарантии защиты прав людей с психическими расстройствами закреплены положениями законодательства, регулирующего разные сферы, – опеку и попечительство, здравоохранение, в том числе оказание психиатрической помощи, социальное обеспечение и социальную защиту<sup>1</sup>.

#### **Статья 5. Права лиц, страдающих психическими расстройствами Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»**

1. Лица, страдающие психическими расстройствами, обладают всеми правами и свободами граждан, предусмотренными Конституцией РФ и федеральными законами. Ограничение прав и свобод граждан, связанное с психическим расстройством, допустимо лишь в случаях, предусмотренных законами РФ.

2. Все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на:

- уважительное и гуманное отношение, исключающее унижение человеческого достоинства;
- получение информации о своих правах, а также в доступной для них форме и с учетом их психического состояния информации о характере имеющихся у них психических расстройств и применяемых методах лечения;
- психиатрическую помощь в наименее ограничительных условиях, по возможности по месту жительства;

<sup>1</sup> Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»; Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» и др.

- пребывание в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, только в течение срока, необходимого для оказания психиатрической помощи в таких условиях;
- все виды лечения (в том числе санаторно-курортное) по медицинским показаниям;
- оказание психиатрической помощи в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям;
- предварительное согласие и отказ на любой стадии от использования в качестве объекта испытаний методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, лекарственных препаратов для медицинского применения, специализированных продуктов лечебного питания и медицинских изделий, научных исследований или обучения, от фото-, видео- или киносъемки;
- приглашение по их требованию любого специалиста, участвующего в оказании психиатрической помощи, с согласия последнего для работы во врачебной комиссии по вопросам, регулируемым настоящим Законом;
- помощь адвоката, законного представителя или иного лица в порядке, установленном законом.

3. Ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением или пребывания в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, а также в стационарной организации социального обслуживания, предназначенной для лиц, страдающих психическими расстройствами, не допускается. Должностные лица, виновные в подобных нарушениях, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Как показывает многолетняя практика Уполномоченного и благотворительных некоммерческих организаций, оказывающих помощь людям с ментальными нарушениями, права этой категории граждан зачастую нарушаются – как при оказании психиатрической помощи (в амбулаторной и стационарной формах), так и в государственных учреждениях, где таким людям предоставляются социальные услуги, в том числе в стационарной форме проживания.

В ежегодном докладе за 2019 год Уполномоченный отмечал, что институт опеки и попечительства функционирует без учета современных тенденций в защите прав людей с ментальной инвалидностью, отраженных в международных документах, обязательства по имплементации которых взяла на себя Российская Федерация<sup>2</sup>. Это подтверждается обращениями к омбудсмену за защитой людей, не согласных с лишением их дееспособности в случаях, когда участие в этом принимают органы опеки и попечительства.

В действующем в течение 30 лет Законе РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее – Закон о психиатрической помощи) существует норма, которая до сих пор не работает на практике – о создании

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного за 2019 год, с. 218.



### **Международные документы в сфере защиты прав людей с психическими нарушениями:**

Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (приняты в декабре 1991 года на 75-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (резолюция № 46/119);  
Рекомендация № 1235 по психиатрии и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы (1994);  
Рекомендация № 10 Комитета министров Совета Европы (сентябрь 1994 года);  
Европейский план действий и Европейская декларация по охране психического здоровья (подписаны на Европейской конференции ВОЗ на уровне министров по охране психического здоровья в январе 2005 года в г. Хельсинки).

## **Права пациентов психиатрических стационаров**

В 2021 году рабочей группой аппарата Уполномоченного были обобщены результаты двухлетнего мониторинга соблюдения прав людей с психическими расстройствами.

Анализ проведенной работы показал, что наиболее распространенными в сфере защиты прав пациентов психиатрических стационаров остаются:

– нарушение прав пациентов на информацию (неразъяснение пациентам их прав и обязанностей, предусмотренных статьями 5 и 37 Закона о психиатрической помощи, и частью 5 статьи 19, статьями 20–22 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» (далее – Закон об основах охраны здоровья), о чем должна быть сделана запись в медицинской карте<sup>3</sup>; уклонение от разъяснения пациентам оснований и целей их госпитализации, а также от предоставления им информации о характере психического расстройства, установленном диагнозе и др., о чем также должна быть сделана запись в медицинской карте<sup>4</sup>);

– отказы в праве на доступ к медицинским картам, ознакомлении с ними, получении их копий<sup>5</sup>, мотивированные врачебной тайной;

– нарушение прав госпитализированных лиц на получение ими квалифицированной юридической помощи вследствие уклонения должностных лиц психиатрических стационаров от удостоверения доверенностей, выдаваемых пациентами на выбранных ими представителей<sup>6</sup>;

<sup>3</sup> Часть 1 статьи 37 Закона о психиатрической помощи.

<sup>4</sup> Часть 2 статьи 5, часть 2 статьи 11, часть 1 статьи 37 Закона РФ о психиатрической помощи, пункт 5 части 5 статьи 19, часть 1 статьи 22 Закона об основах охраны здоровья.

<sup>5</sup> Части 4 и 5 статьи 22 Закона об основах охраны здоровья.

<sup>6</sup> Данное право установлено частью 1 статьи 7 Закона РФ о психиатрической помощи.

независимой службы по защите прав пациентов. В течение последних лет на федеральном уровне предпринимаются попытки организовать такую службу, однако предлагаемые инициативы не развиваются. Представляется важным, чтобы относительно этой нормы наконец было принято принципиальное решение, вплоть до ее исключения из действующего законодательства, но с последующим созданием структуры по защите прав человека в психиатрическом учреждении в рамках другого либо отдельного законодательства.

Соблюдение прав человека в психиатрических больницах, в психоневрологических интернатах еще до пандемии коронавируса находилось в сфере особого внимания Уполномоченного, однако необходимость усиленного дополнительного контроля продиктована действующими с весны 2020 года и сохраняющимся противоэпидемическими ограничениями.

– уклонение администраций психиатрических стационаров от выполнения обязанности по фиксации в медицинской карте всех случаев применения к пациентам мер физического стеснения и изоляции<sup>7</sup>.

25.03.2021 года Уполномоченным был проведен круглый стол «Соблюдение прав пациентов психиатрических лечебных и экспертных учреждений Санкт-Петербурга: взаимодействие общественных наблюдательных комиссий и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с органами и учреждениями здравоохранения». Эта тема обсуждалась при участии органов управления здравоохранением, контролирующим и надзорным ведомств, некоммерческих организаций, представителей адвокатского сообщества.

По итогам круглого стола были подготовлены предложения о совершенствовании действующего законодательства о психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании, которые вместе с выводами о нарушениях прав пациентов психиатрических стационаров вошли в рекомендации Уполномоченного, касающиеся их обеспечения и защиты<sup>8</sup>.

В 2020–2021 годах работа по обеспечению гарантий соблюдения прав пациентов психиатрических стационаров Уполномоченным велась, в том числе совместно с Общественной наблюдательной комиссией Санкт-Петербурга (ОНК).

Еще в 2020 году во взаимодействии с ОНК и общественными организациями, специализирующимися на защите людей с нарушением психического здоровья, обсуждении правозащитной практики в сфере психиатрии, омбудсменом были организованы рабочие встречи<sup>9</sup>, проведены проверки ФКУ «Санкт-Петербургская психиатрическая больница (стационар) специализированного типа с интенсивным наблюдением» Минздрава России (далее – ПБСТИН), СПб ГКУЗ «Психиатрическая больница Святого Николая Чудотворца» (далее – больница Святого Николая Чудотворца).

В 2021 году представители Уполномоченного вместе с членами ОНК присоединились к проекту Российского исследовательского центра по правам человека, Независимой психиатрической ассоциации России и Института прав человека «Предотвращение пыток и жестокого обращения в местах принудительного содержания людей с психическими расстройствами», в рамках которого в марте 2021 года была проведена проверка соблюдения прав пациентов в СПб ГКУЗ «Городская психиатрическая больница № 3 им. И.И. Скворцова-Степанова» (далее – ГПБ № 3)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Часть 2 статьи 30 Закона РФ о психиатрической помощи.

<sup>8</sup> 30.11.2021 направлены Уполномоченному по правам человека в РФ. Находятся на рассмотрении.

<sup>9</sup> Встреча 04.03.2020 Уполномоченного с представителями НКО, осуществляющих правозащитную деятельность в сфере психиатрии; семинар 31.10.2020–01.11.2020 в Москве для юристов в сфере защиты прав граждан с психическими расстройствами; семинар 28–29.11.2020 в Санкт-Петербурге по теме: «Основы общественного контроля за обеспечением прав человека в психиатрических и экспертных учреждениях»; онлайн-семинары для членов региональных ОНК в рамках проекта Независимой психиатрической ассоциации России (НПА) и региональных ОНК «Предотвращение пыток и жестокого обращения в местах принудительного содержания людей с психическими расстройствами».

<sup>10</sup> В рамках совместного проекта «Предотвращение пыток и жестокого обращения в местах принудительного содержания людей с психическими расстройствами» обсуждалась методика проверок психиатрических стационаров, которая была использована и в Санкт-Петербурге.



*Круглый стол «Соблюдение прав человека в психиатрических лечебных и экспертных учреждениях Санкт-Петербурга: взаимодействие общественных наблюдательных комиссий и уполномоченных по правам человека с органами здравоохранения». 25.03.2021.*





Творческие работы пациентов Городской психиатрической больницы №3 им. И.И. Скворцова-Степанова.

В ходе совместных проверок указанных психиатрических стационаров было установлено, что во всех больницах не соблюдаются санитарные нормы (6 м<sup>2</sup> на человека) при размещении пациентов в палатах. Этот факт признается администрациями стационаров. Между тем несоблюдение этой нормы квалифицируется ЕСПЧ как нарушение условий проживания пациентов в психиатрических стационарах и рассматривается как нарушение права на уважение человеческого достоинства (статья 3 Европейской конвенции)<sup>11</sup>.

В отличие от пациентов ГПБ № 3 и больницы Святого Николая Чудотворца, пациенты ПБСТИН проводят период лечения в неудовлетворительных условиях, с несоблюдением приватности (в том числе душевых, санузлов, реабилитационного отделения), необеспечением доступной среды для инвалидов (отсутствуют лифты, таблички со шрифтом Брайля и др.). На «строгом» отделении ПБСТИН люди постоянно находятся взаперти. Отмечена также неполнота информации о контролирующих органах, размещенная на стендах<sup>12</sup>.

Выявленные нарушения являются серьезным препятствием в реализации пациентами с психическими нарушениями прав на медицинскую реабилитацию, на личную неприкосновенность и уважение достоинства личности.

Одна из важнейших проблем, выявленных в ходе проверок, касалась последствий пробела в правовом регулировании. Так, в результате отсутствия нормативно установленного порядка перевода пациентов, находящихся на принудительном лечении в психиатрическом стационаре<sup>13</sup>, в медицинское учреждение другого профиля, такие люди не могут быть госпитализированы по переводу, – как обычные пациенты. Они могут покинуть территорию стационара лишь в случаях необходимости по решению администрации и в сопровождении персонала<sup>14</sup>. То есть, если пациенту требуется стационарная медицинская помощь в связи с соматическим заболеванием, то возникает необходимость его перевода в стационар

другого профиля, где эта помощь может быть оказана, однако порядок такого перевода законом не предусмотрен и на практике перевод не всегда осуществляется. При этом нарушается право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Об итогах проверок Уполномоченный проинформировал Комитет по здравоохранению и ПБСТИН, указав, в том числе на необходимость урегулирования порядка организации принудительных мер медицинского характера в психиатрических стационарах общего или специализированного типа, в том числе установления требований к организации медицинской помощи, режиму и способам охраны, вопросам сопровождения лиц, подлежащих принудительному лечению и нуждающихся в лечении в стационарном медицинском учреждении иного профиля в связи с наличием у них соматического заболевания.

В 2021 году Комитет по здравоохранению, поддержав позицию омбудсмена, сообщил о принимаемых мерах для устранения замечаний Уполномоченного, а также о подготовке инициативы в Минздрав России, касающейся уточнения порядка перевода людей, находящихся на принудительном лечении, в соматические стационары.

В июле 2021 года ПБСТИН сообщила, что проблема соблюдения санитарных норм размещения пациентов будет частично решена после реконструкции одного из корпусов, подготовка к которой уже началась, также будут устранены и другие замечания Уполномоченного (необходимость ремонта палатных дверей, адаптация среды стационара к размещению пациентов с ограниченными возможностями, обеспечение пациентов правовой информацией и контактной информацией).

Еще в 2020 году в ходе проверок представители ОНК столкнулись с воспрепятствованием допуску в психиатрические стационары<sup>15</sup>, мотивированное руководителями больниц наличием запрета со стороны Управления Роспотребнадзора на посещение стационаров<sup>16</sup>.

В результате обращения Уполномоченного в Комитет по здравоохранению и прокуратуру Санкт-Петербурга о незаконности воспрепятствования деятельности ОНК, Управление Роспотребнадзора и прокуратура Санкт-Петербурга подтвердили позицию омбудсмена: члены ОНК как представители общественного наблюдательного органа, деятельность которого регламентирована действующим законодательством<sup>17</sup>, не должны иметь препятствий для посещения психиатрических стационаров.

В связи с этим Уполномоченный предложил Комитету по здравоохранению довести до сведения психиатрических стационаров соответствующие разъяснения о недопустимости воспрепятствования проверкам, осуществляемым ОНК, что было выполнено.

В 2021 году члены ОНК беспрепятственно входили в психиатрические стационары.

Ежегодно к омбудсмену поступают жалобы граждан, находящихся в психиатрических стационарах, их родственников или представителей, на ненадлежащие условия пребывания в стационарах, неправомерное применение к пациентам мер стеснения и иных ограничительных методов, непредоставление информации из медицинских карт и др.

Как правило, проверки Комитета по здравоохранению, организованные Уполномоченным в защиту прав граждан, не подтверждали факты нарушений. К сожалению, такая прак-

<sup>11</sup> Дело ЕСПЧ «Коровины против России» (2014) о нарушении прав пациентов на надлежащие условия проживания в психиатрической больнице в г. Казани.

<sup>12</sup> Информация об ОНК в ПБСТИН была размещена только в день посещения ОНК, информации об Уполномоченном отсутствовала.

<sup>13</sup> Статья 13 Закона РФ о психиатрической помощи.

<sup>14</sup> Методическое письмо Минздрава России от 23.07.1999 № 2510/8236-99-32 «О порядке применения принудительных и иных мер медицинского характера в отношении лиц с тяжелыми психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния».

<sup>15</sup> ГПБ № 3.

<sup>16</sup> Пункт 1.1 Постановления Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 16.03.2020 № 2 «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной COVID-2019, в городе Санкт-Петербурге».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания».



тика, как признание допущенных сотрудниками психиатрических стационаров нарушений в отношении пациентов психиатрических стационаров, практически отсутствует.

Всестороннее рассмотрение подобных обращений Уполномоченным до настоящего времени затруднено. Серьезными препятствиями к осуществлению защиты прав пациентов психиатрических стационаров является, с одной стороны, отсутствие службы защиты прав пациентов, предусмотренной Законом о психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании, с другой – систематические отказы Комитета по здравоохранению предоставлять Уполномоченному информацию со ссылкой на врачебную тайну.

Между тем врачебная тайна – это недопустимость разглашения медицинских сведений о гражданине третьим лицам без его разрешения, она не может быть причиной отказа гражданину (либо выбранному им представителю) в предоставлении информации о нем самом, содержащейся в его медицинских документах.

Представляется, что сам факт обращения пациента психиатрического стационара к Уполномоченному подтверждает свободное волеизъявление заявителя и служит по своему смыслу разрешением для омбудсмена на ознакомление с медицинскими документами в целях защиты прав заявителя.

В предыдущие годы Уполномоченному становились известны случаи, когда **недобровольная госпитализация в психиатрический стационар становится инструментом ограничения органами власти прав людей**, в том числе с активной гражданской позицией.

*Порядок недобровольной госпитализации в психиатрический стационар установлен Законом о психиатрической помощи<sup>18</sup>. Наличие оснований для недобровольной госпитализации выявляется в ходе первичного недобровольного психиатрического освидетельствования, основанием для которого является совершение гражданином действий, свидетельствующих о наличии у него тяжелого психического расстройства<sup>19</sup>. Нарушение установленного порядка ставит под угрозу соблюдение гарантированных Конституцией РФ фундаментальных прав граждан на личную неприкосновенность, уважение достоинства личности, свободу передвижения.*

*Согласно позиции ЕСПЧ, недобровольная госпитализация предполагает обязательные медицинские показания, она должна непременно иметь терапевтическую цель, а меры ограничения прав граждан, связанные с такой госпитализацией, должны быть психиатрически необходимы и безусловно доказаны<sup>20</sup>.*

Так, в течение четырех лет Уполномоченным осуществлялась правовая поддержка Марины М., сопредседателя СПб РОО «Объединение Советов домов и собственников многоквартирных домов», которая еще в 2016 году сообщила Уполномоченному о своем несогласии с недобровольной госпитализацией в психиатрический стационар. 15 сентября 2016

<sup>18</sup> Согласно статье 29 Закона о психиатрической помощи, недобровольная госпитализация в психиатрический стационар возможна при наличии тяжелого психического здоровья, которое обуславливает наличие так называемой «триады оснований»: пациент опасен для себя или окружающих; он демонстрирует беспомощность; оставление гражданина без психиатрической помощи чревато резким ухудшением состояния его здоровья.

<sup>19</sup> Часть 4 статьи 23 Закона РФ о психиатрической помощи.

<sup>20</sup> Постановление ЕСПЧ от 24.09.1992 по делу «Херцегфалви против Австрии» (Herczegfalvy v. Austria).

года Марина была задержана сотрудниками ОВО в прокуратуре Санкт-Петербурга якобы за «нарушение» общественного порядка» и доставлена в 1 отдел полиции УМВД России по Адмиралтейскому району. Несмотря на вмененный ей факт «мелкого хулиганства», протокол об административном правонарушении в отношении заявительницы, в нарушение требований части 1 статьи 28.5 КоАП РФ, составлен не был. Вместо этого сотрудниками дежурной части по надуманным основаниям («психоз») была вызвана бригада скорой психиатрической помощи и женщина была госпитализирована в больницу Святого Николая Чудотворца, где находилась в течение суток, в отсутствие необходимых по состоянию физического здоровья лекарств, контактов с родственниками (мобильный телефон был изъят).

При этом были грубо нарушены положения статей 24, 29 Закона о психиатрической помощи, поскольку каких-либо действий, подтверждающих наличие у нее тяжелого психического расстройства, Мариной М. не совершалось, а доказательства высказывания ею неадекватных суждений, свидетельствующих о наличии соответствующего психического расстройства, врач-психиатр не привел.

16.09.2016 Марина М. была выписана в связи с отсутствием у нее какого-либо психического заболевания. При этом, в нарушение законодательства, заключение об обоснованности недобровольной госпитализации не выносилось.

Впоследствии заявительница при поддержке аппарата Уполномоченного оспаривала законность действий сотрудников полиции и медицинского персонала, обращаясь в государственные органы<sup>21</sup> и суд. При этом она настаивала, что причиной госпитализации стала ее деятельность по защите прав граждан в жилищной сфере, критика государственных органов, отвечающих за реализацию жилищной политики в Санкт-Петербурге. В результате незаконной госпитализации были нарушены фундаментальные права Марины М. на свободу передвижения, уважение достоинства личности.

По итогам обращения в Октябрьский районный суд Марине удалось добиться у следственных органов ГСУ СК России на территории Адмиралтейского района процессуальной проверки в порядке статей 144–145 УПК РФ по факту заведомо незаконной госпитализации М. в психиатрический стационар (статья 128 УК РФ). Однако проверки по материалу дела продолжают уже несколько лет, более десяти раз прокурорскими и вышестоящими следственными органами отменялись постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Не добившись защиты своих прав в досудебном и во внесудебном порядке, в том числе права на компенсацию морального вреда, Марина М. в январе 2021 года направила жалобу в ЕСПЧ, проект которой подготовлен при участии Уполномоченного.



Больница Святого Николая Чудотворца.

<sup>21</sup> В органы прокуратуры, ГУ МВД России, Комитет по здравоохранению, ТО Росздравнадзора, ГСУ СК России.



## Права людей, проживающих в психоневрологических интернатах, и инвалидов с тяжелыми множественными нарушениями психического и физического развития

В Санкт-Петербурге с начала пандемии коронавируса обострилась проблема организации непрерывного ухода в инфекционных стационарах/отделениях за инвалидами с тяжелыми нарушениями психического и физического развития.

**По состоянию на 31.12.2021, в ПНИ проживало 6 208 получателей социальных услуг, из них 2 796 дееспособных граждан, 3 391 недееспособный гражданин и 21 ограниченно дееспособный гражданин.**

За период с 01.01.2021 по 31.12.2021 умерло 522 получателя социальных услуг ПНИ (в 2020 году – 740), из них 271 человек умер в учреждениях здравоохранения (в 2020 году – 427).

В 2021 году в администрации ПНИ поступило 14 жалоб от граждан, получающих социальные услуги в ПНИ, либо в защиту данных граждан (в 2020 году – 13 жалоб). В Комитет – 29 обращений от граждан, получающих социальные услуги в ПНИ, либо в защиту данных граждан с жалобами на осуществление деятельности ПНИ (в 2020 году – 35).

Администрациями ПНИ подано 63 заявления в суд об ограничении дееспособности гражданина, в том числе на граждан, признанных судом недееспособными (17 отказ, 9 в судебном производстве) и 5 заявлений об отмене ограничения дееспособности и признании его дееспособным (4 отказ, 1 в судебном производстве).

Информация Комитета по социальной политике

Еще до пандемии Уполномоченный указывал<sup>22</sup> на неурегулированность в Санкт-Петербурге вопросов, связанных с госпитализацией проживающих в ПНИ, в том числе с тяжелыми множественными нарушениями, в многопрофильные стационары. Неэффективное на тот момент межведомственное взаимодействие приводило к отсутствию маршрутизации между учреждениями социального обеспечения и здравоохранения, недостатку информации о психическом заболевании и его лечении у пациентов с особыми потребностями, а также к отсутствию грамотной организации ухода за такими пациентами, трудностям с допуском волонтеров. Оставаясь нерешенными, эти проблемы усугублялись в пандемию, когда были установлены запреты на допуск посетителей в больницы<sup>23</sup>, и приводили к нарушениям прав людей. О них омбудсмен узнавал от представителей НКО, помогающих людям с тяжелой инвалидностью<sup>24</sup>.

К декабрю 2020 года вызвала резонанс в СМИ ситуация, в которой отсутствие непрерывного специального ухода за инфицированными коронавирусом молодыми пациентами с особыми потребностями привела к массовым фактам ухудшения состояния их здоровья<sup>25</sup>. К Уполномоченному также поступали обращения родителей таких пациентов, в защиту их интересов омбудсмен обращался в Правительство Санкт-Петербурга с просьбой урегулировать вопрос

организации специального непрерывного ухода, в том числе силами родителей.

На начало 2021 года вопрос на уровне Правительства города так и не был решен, однако впоследствии родителей инвалидов с тяжелыми множественными нарушениями в индивидуальном порядке стали допускать к госпитализированным детям, о чем бывшие заявители сообщали омбудсмену. Тем не менее, неурегулированность доступа родителей к своим беспомощным детям с тяжелыми множественными нарушениями в стационары для взрослых приводила в 2021 году к трагическим последствиям.

В мае 2021 года умер 20-летний Анатолий Л. – сын заявительницы Ирины Л. В ноябре 2020 года он был госпитализирован в Александровскую больницу с пневмонией, где без присмотра и ухода матери был травмирован, со слов Ирины, неумелой фиксацией либо ее отсутствием предположительно во время эпилептических приступов<sup>26</sup>. Ушибы и ссадины были зафиксированы врачом травмпункта.

После этой госпитализации состояние здоровья молодого человека было подорвано так, что он не переставал снова заболевать, что в итоге привело к истощению и смерти. Уполномоченный в контакте с Ириной Л. помогал добиться ответов Комитета по здравоохранению, ГУ МВД России на вопросы о причинах травм, которые Анатолий получил в ноябре, находясь в стационаре, однако безуспешно – в течение 2021 года поступали ответы о том, что факты нарушений, изложенные в обращениях Ирины Л., не подтвердились.

Причинно-следственные связи в этой трагедии до сих пор не установлены. При поддержке омбудсмена Ирина намерена добиваться истины в суде.

Согласно информации Комитета по социальной политике (далее – Комитет), в 2021 году непрерывный уход за инвалидами по-прежнему осуществлялся персоналом учреждений здравоохранения. В отделения/стационары не допускались и работники ПНИ. Вместе с тем наконец были приняты меры: в целях осуществления межведомственного взаимодействия между Комитетом, Комитетом по здравоохранению и Администрациями всех районов Санкт-Петербурга были заключены трехсторонние соглашения, которые начали действовать с 01.06.2021<sup>27</sup>. При госпитализации получателей социальных услуг в непсихиатрические стационары Санкт-Петербурга медицинским персоналом ПНИ соблюдаются требования в части обеспечения непрерывности лекарственной терапии психических расстройств<sup>28</sup>.

Одной из самых актуальных тем, обсуждаемых в последние годы в рамках реформы психоневрологических интернатов, является переход от существующей системы ПНИ

Из обращения к Уполномоченному Ирины Л.

«Так уж беспочвенны наши страхи? Я могу понять «потертости» на суставах, но шов на подбородке? Информация о шве и о том, как он был получен, отсутствовала в выписке, то есть его хотели скрыть!!! Что должна чувствовать мать, увидев таким своего ребенка? Что ей делать? У моего сына огромная моральная и физическая травма».

<sup>22</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 195–196.

<sup>23</sup> Пункт 5.2 санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15; пункт 8 приложения 10 к приказу Минздрава России от 19.03.2020 № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

<sup>24</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/03\\_07\\_2020\\_covid\\_19\\_peterburgskie\\_psihiatricheskie/](https://ombudsmanspb.ru/news/03_07_2020_covid_19_peterburgskie_psihiatricheskie/); [https://ombudsmanspb.ru/news/20072020\\_covid\\_19\\_zaschita\\_prav\\_cheloveka\\_v\\_uslovi/](https://ombudsmanspb.ru/news/20072020_covid_19_zaschita_prav_cheloveka_v_uslovi/)

<sup>25</sup> [http://osdom.org.ru/novosti/pismo\\_roditelej\\_deteyinvalidov\\_i\\_molodyh\\_vzroslyh\\_invalidov/](http://osdom.org.ru/novosti/pismo_roditelej_deteyinvalidov_i_molodyh_vzroslyh_invalidov/)

<sup>26</sup> По оценкам благотворительных НКО персонал больниц, как правило, не обучен специальному уходу за такими тяжелыми инвалидами, не знает, как «взяться» за человека, как кормить его, как узнать о потребностях и пр.

<sup>27</sup> От 01.06.2021 № С-КСП-КЗ-АР-1/2021 – № С-КСП-КЗ-АР-18/2021.

<sup>28</sup> Все госпитализированные получатели социальных услуг обеспечены лекарственными препаратами (не входящими в предметно-количественный учет) на весь период лечения в стационаре в соответствии с рекомендациями и назначениями врачей-психиатров. О необходимости применения (приема) препаратов из числа учетной группы, сведения предоставлены врачам учреждения здравоохранения при госпитализации получателей социальных услуг.



к альтернативным формам социального обслуживания людей, которым требуется сопровождение, то есть к сопровождаемому проживанию.

Несмотря на отдельные успешные проекты, реализуемые в Санкт-Петербурге силами Комитета и некоммерческих организаций (ГАООРДИ, СПб БОО «Перспективы», БОО «Апельсин»), опыт которых перенимается и другими регионами России, полноценно организовать программу сопровождаемого проживания пока не удастся.

**Ожидаемые результаты реализации Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию в субъектах РФ стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, на 2019–2024 годы:**

- формирование региональной системы социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, альтернативной социальному обслуживанию граждан, страдающих психическими расстройствами, в стационарной форме социального обслуживания;
- расширение спектра стационарозамещающих технологий, применяемых в социальном обслуживании граждан, страдающих психическими расстройствами;
- уменьшение числа граждан, страдающих психическими расстройствами, получающих социальные услуги в стационарной форме социального обслуживания;
- увеличение числа граждан, страдающих психическими расстройствами, получающих социальные услуги в полустационарной форме социального обслуживания и (или) в форме социального обслуживания на дому.

В декабре 2021 года СПб БОО «Перспективы» обратила внимание Уполномоченного на проект «Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию в Санкт-Петербурге стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, на 2021–2025 годы» (далее – региональный план), положения которого, по оценкам организации, не соответствуют принципам и направлениям, принятым в этой сфере на федеральном уровне<sup>29</sup>.

Так, основная цель регионального плана – это «совершенствование социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, повышение уровня, качества и эффективности предоставления социальных услуг, а также внедрение современных форм и технологий работы в деятельность социальных учреждений», что само по себе не предполагает развитие стационарозамещающих, то есть альтернативных, технологий, а лишь включает внедрение неких «современных» форм и технологий в деятельность уже существующих учреждений.

Имеются противоречия и в части финансирования: в региональном плане предполагается финансирование не стационарозамещающих, а стационарных технологий, поскольку речь идет о реконструкции и строительстве новых стационарных организаций социального обслуживания.

Представленные в региональном плане варианты стационарозамещающих технологий и предоставления жилых помещений предусмо-

трены только для тех людей с инвалидностью, которые являются наиболее самостоятельными, тогда как понятие сопровождаемого проживания<sup>30</sup>, закрепленное на федеральном

уровне, предусматривает необходимость развития сопровождаемого проживания, в том числе для граждан, которым требуется постоянное сопровождение.

Искажение идей федерального плана заметно также и на уровне целевых показателей. Так, в Приложении № 2 к региональному плану заявлен рост количества граждан, страдающих психическими расстройствами, охваченных технологией учебного (тренировочного) сопровождаемого проживания, с 331 человека в 2019 году до 350 человек в 2025 году (на 19 человек за период); количество Центров сопровождаемого (поддерживаемого) проживания и тренировочных квартир сопровождаемого проживания для молодых инвалидов, страдающих психическими расстройствами (на базе ПНИ) должно увеличиться с 24 в 2019 году до 26 в 2025 году (на два центра за период). В то же время планируется провести ремонт и реконструкцию, с увеличением количества мест, в трех ПНИ (Приложение № 3), и выстроить восемь новых объектов, включая новые корпуса ПНИ, со значительным увеличением мест (Приложение № 4).

Таким образом, предусмотрено значительное увеличение инфраструктуры государственных ПНИ и интернатов для детей-инвалидов, в то время как реальная инфраструктура для развития стационарозамещающих технологий, в том числе сопровождаемого проживания, с увеличением количества мест, не запланирована.

По оценкам СПб БОО «Перспективы», город к тому же не планирует увеличивать реальные затраты на оплату социальных услуг, которые оказывают социально ориентированные НКО, с чем и связана новая система возмещения путем субсидий, введенная в 2020 году Правительством Санкт-Петербурга<sup>31</sup>.

Ежегодно Уполномоченный получает важную информацию о соблюдении прав людей с ментальной инвалидностью от петербургских НКО, чья деятельность связана с каждодневным сопровождением этих людей в интернатах и больницах, с социальной, трудовой, культурной адаптацией и интеграцией в социум. В 2021 году Уполномоченный продолжал взаимодействовать с благотворительными организациями Санкт-Петербурга «Перспективы», ГАООРДИ, «Апельсин», «Шаг навстречу», МОО инвалидов «Инфакто».

Востребованность благотворительных НКО возросла в период пандемии. Еще в 2020 году «Перспективы», ГАООРДИ и «Антон тут рядом» при поддержке Фонда «Близкие другие» запустили проект «Эвакуация», в рамках которого в самый разгар эпидемии коронавируса из ПНИ было вывезено более 25 человек. В дальнейшем к вывозу подопечных из ПНИ подключилась БОО СПб «Апельсин», организовав проекты «Безопасный дом» и «Тренировочная квартира» (было вывезено 11 человек). Таким образом, беспрецедентное число людей с ментальной

**СПб БОО «Перспективы»: «Очевидно, что речь не идет о реальном развитии стационарозамещающих технологий с ростом количества людей, ушедших из интернатов в систему сопровождаемого проживания, а лишь о выделении средств на ремонт и строительство существующих и новых интернатов».**



Подготовка к празднованию дня рождения Дома сопровождаемого проживания в Раздолье. 15.06.2021. Фотография со страницы БОО «Перспективы» в социальной сети «ВКонтакте».

<sup>29</sup> План мероприятий («дорожная карта») по развитию в субъектах Российской Федерации стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, на 2019 – 2024 годы», утвержденный Приказом Минтруда России от 23.07.2019 № 519 (далее – федеральный план).

<sup>30</sup> Методические рекомендации Минтруда России от 14.12.2017 № 847 «Об утверждении методических рекомендаций по организации различных технологий сопровождаемого проживания инвалидов, в том числе такой технологии, как сопровождаемое совместное проживание малых групп инвалидов в отдельных жилых помещениях».

<sup>31</sup> См. раздел «Право на объединение».





Основатель студии «Новые городские художники» Евгения Штиль на церемонии открытия «Арт-резиденции» для подопечных психоневрологических интернатов и реабилитационных центров, проявивших свои живописные таланты. КГИОП. 05.10.2021.

инвалидностью и множественными нарушениями развития было вывезено из многонаселенных интернатов в более безопасные условия сопровождаемого проживания (арендованные квартиры, собственные помещения, переоборудованные центры дневного пребывания НКО). В 2021 году в квартирах/центрах сопровождаемого проживания продолжали оставаться подопечные (всего – 25 человек).

В 2021 году при поддержке Уполномоченного был реализован совместный социокультурный проект студии «Новые городские художники» (МОО инвалидов «Инфакто») и Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры – «Арт-резиденция»<sup>32</sup>, раскрывший творческий потенциал людей, проживающих в ПНИ.



Уличная инсталляция, посвященная 25-летию деятельности СПб БОО «Перспективы». Ул. Якубовича. 08.10.2021. Фотографии со страницы БОО «Перспективы» в социальной сети «ВКонтакте».

Взаимодействие с благотворительными НКО выражается и в поддержке их проектов, в том числе участвующих в конкурсах на предоставление государственного финансирования на региональном и федеральном уровнях<sup>33</sup>.

В 2021 году СПб БОО «Перспективы» был разработан новый проект «Увидеть внутри человека», который в случае поддержки Комитета по печати и взаимодействию со СМИ должен реализоваться в 2022 году в форме социальной рекламы. В адрес ведомства Уполномоченным было направлено письмо поддержки.

<sup>32</sup> [https://ombudsmanspb.ru/news/aleksandr-shishlov-o-sovmestnom-proekte-studii-novye-gorodskie-khudozhniki-i-kgiop-art-rezidentsiya-/?sphrase\\_id=2232](https://ombudsmanspb.ru/news/aleksandr-shishlov-o-sovmestnom-proekte-studii-novye-gorodskie-khudozhniki-i-kgiop-art-rezidentsiya-/?sphrase_id=2232)

<sup>33</sup> См. раздел «Право на объединение».

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Государственной Думе Российской Федерации:

- дополнить пункт 2 статьи 5 Закона о психиатрической помощи правилом, согласно которому все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на ознакомление с медицинской документацией, затрагивающей их права и законные интересы; получение копии медицинской карты и выписок из нее;
- закрепить в Законе о психиатрической помощи и в Законе об основах охраны здоровья определение понятия «госпитализация»;
- сократить процессуальные сроки рассмотрения дел, связанных с защитой прав лиц с психическими расстройствами, в том числе по делам о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, о недобровольной госпитализации, о продлении срока недобровольной госпитализации.

### Правительству Российской Федерации:

- ускорить создание предусмотренной частью 1 статьи 38 Закона о психиатрической помощи службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях;
- уточнить основания и порядок применения медицинской эвакуации применительно к положениям Закона о психиатрической помощи.

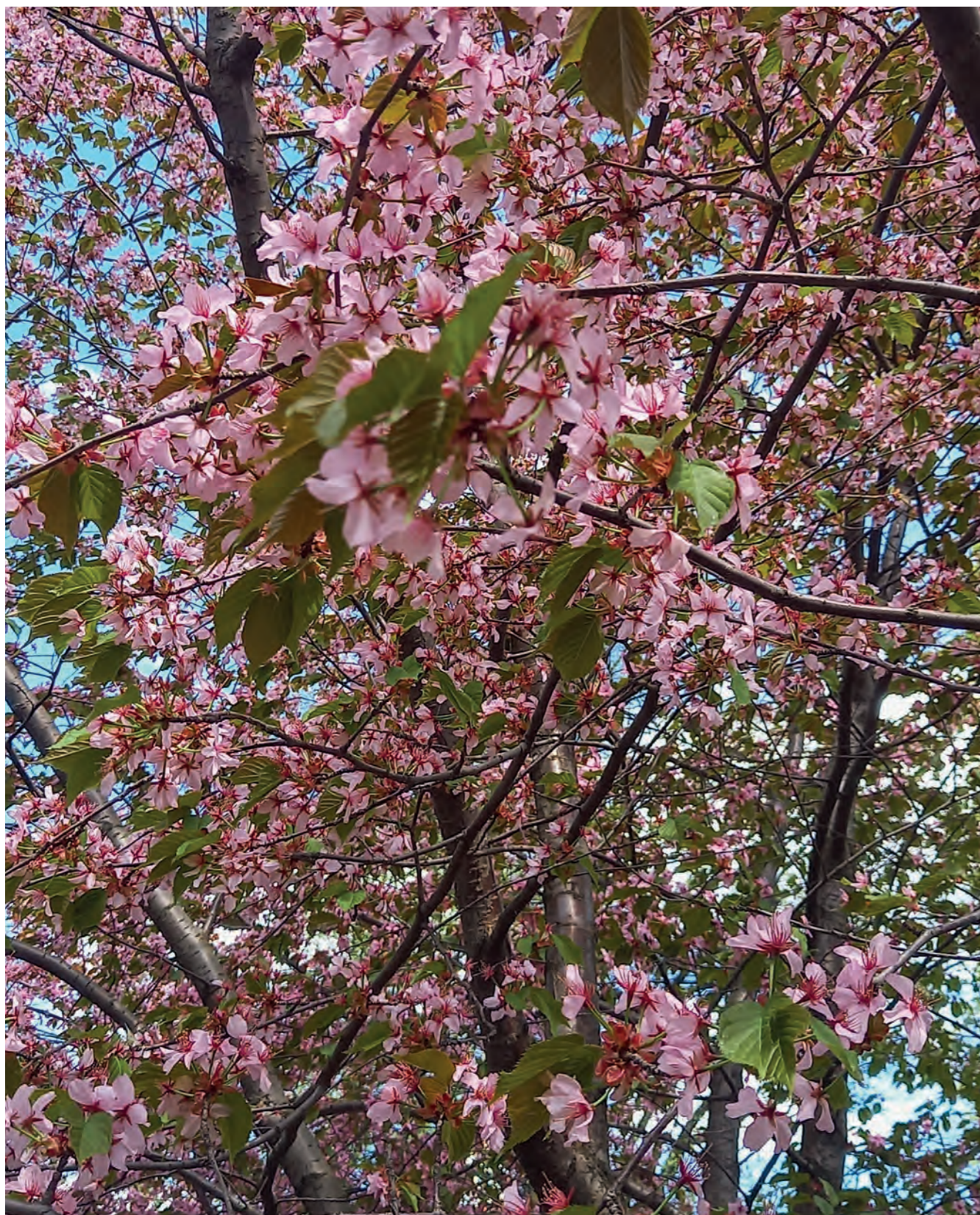
### Министерству здравоохранения Российской Федерации:

- определить порядок перевода граждан, находящихся на принудительном лечении в психиатрическом стационаре, в стационар иного профиля в связи с необходимостью лечения соматического заболевания;
- разработать предусмотренный частью 5 статьи 27 Закона о психиатрической помощи порядок диспансерного наблюдения за лицом, страдающим хроническим и затяжным психическим расстройством с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями.

**Правительству Санкт-Петербурга, Комитету по социальной политике:** обеспечить развитие в Санкт-Петербурге стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, в соответствии с положениями Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию в субъектах Российской Федерации стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, на 2019 – 2024 годы», утвержденного Приказом Минтруда России от 23.07.2019 № 519.



## 2. ПРИЛОЖЕНИЯ



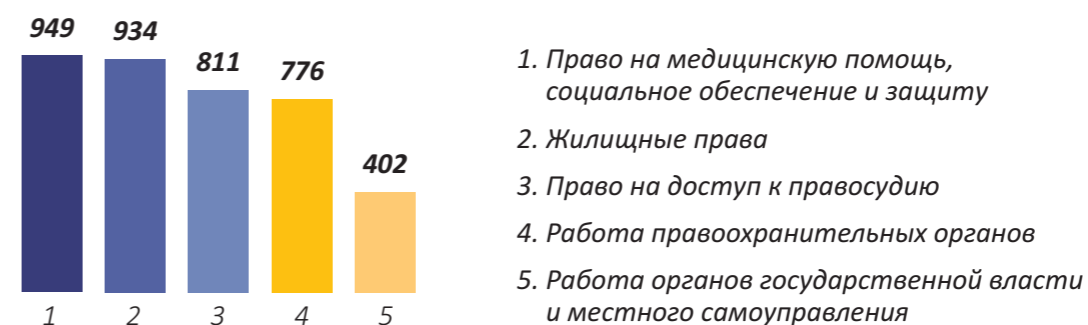
Сад-партер Смольного

### 2.1. Сведения о количестве и тематике обращений к Уполномоченному



\*В 2021 году очный прием был приостановлен из-за сохранявшейся опасности распространения COVID-19 за исключением случаев, когда гражданам требовалась незамедлительная правовая помощь, которую нельзя было оказать удаленно.

#### Наиболее распространенные жалобы

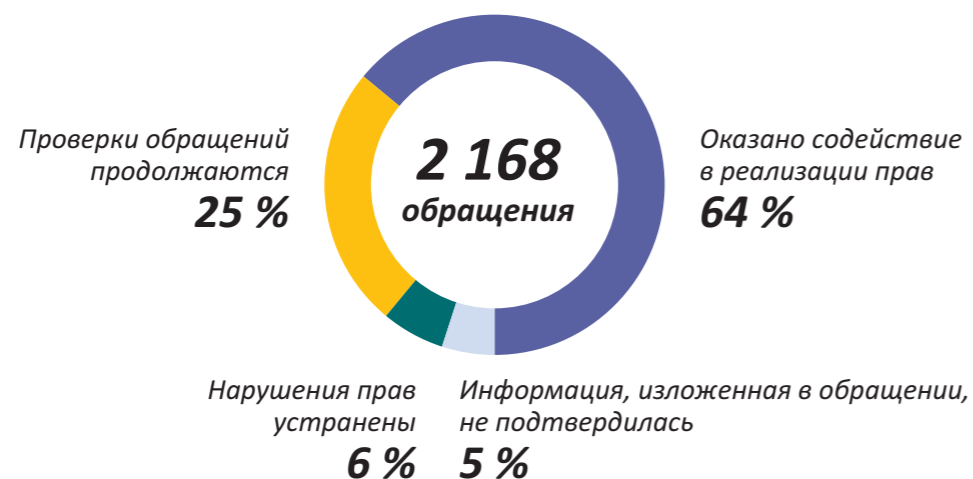


#### Динамика письменных обращений по тематике (в сравнении с 2020 годом)

Избирательные права:	Работа органов государственной власти и местного самоуправления:	Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и защиту:
+ 311 %	+ 190 %	+ 7 %
Обращения, связанные с распространением COVID-19:	Право на жилище:	Работа правоохранительных органов:
- 58 %	- 16 %	- 13 %



### Итоги рассмотрения письменных обращений



### ГОРЯЧИЕ ЛИНИИ

В 2021 году в аппарате Уполномоченного было проведено четыре горячие линии, по результатам которых консультативная и правовая помощь онлайн и по телефону была оказана **873 гражданам**.

**С 11.01.2021 по 30.12.2021** принимались жалобы на нарушения прав медицинских работников и других сотрудников городских учреждений здравоохранения в условиях эпидемии коронавируса.

**С 23.08.2021 по 27.09.2021** работала горячая линия «Выборы – 2021», в ходе которой принимались обращения, связанные с нарушением избирательных прав граждан.

**15.11.2021** в рамках Всероссийского марафона бесплатной юридической помощи для лиц, ищущих убежище, проводилась телефонная горячая линия для беженцев.

**23.12.2021** проводилась совместная с главным бюро МСЭ телефонная горячая линия по вопросам реализации прав граждан при установлении инвалидности.

### ПРИЕМ ГРАЖДАН

В 2021 году в связи с действием в Санкт-Петербурге режима повышенной готовности из-за угрозы распространения коронавирусной инфекции специалисты аппарата Уполномоченного в основном работали с гражданами в дистанционной форме. Были проведены **4 487 онлайн- и телефонные консультации**.

Личный прием был временно приостановлен за исключением случаев, когда требовалась незамедлительная правовая помощь, которую нельзя было оказать удаленно. **Очные юридические консультации получили 91 жителя Санкт-Петербурга**.

### СОВМЕСТНЫЕ ОНЛАЙН-ПРИЕМЫ

**30.04.2021** – с руководителем ГУ ФССП А.Е. Лашковой: по вопросам в сфере исполнительного производства.

**04.08.2021** – с заместителем прокурора Санкт-Петербурга А.С. Мещерским: по вопросам защиты социальных прав граждан.

### ВЫЕЗДНЫЕ ПРИЕМЫ

Уполномоченный и сотрудники его аппарата ежегодно проводят выездные приемы заключенных. В 2021 году проведен 31 выездной прием содержащихся в СИЗО № 1 «Кресты» и ИК № 6.

Выездные приемы также проводятся по коллективным обращениям граждан, когда для разрешения конфликта необходимо содействие Уполномоченного. В 2021 году сотрудники аппарата омбудсмена выступили медиаторами в трех спорах инициативных групп граждан, объединений собственников помещений в многоквартирных домах и должностных лиц в сфере жилищно-коммунального хозяйства (переизбрание правления дома; содержание общего имущества дома; начисление коммунальных платежей).

### ВЫЕЗДНЫЕ ПРОВЕРКИ

Выездные проверки проводятся Уполномоченным и сотрудниками его аппарата для объективной оценки информации, изложенной в заявлениях граждан, сообщениях НКО, публикациях СМИ, социальных сетей и др. В 2021 году осуществлено более 50 проверок, в том числе:

- **по жалобам на нарушения прав административно задержанных**  
05.02.2021 – ИВС УМВД России по Московскому району;
- **по жалобам на нарушения избирательных прав в ходе выборов депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (17–19.09.2021)**  
27 участковых избирательных комиссий;  
1 территориальная избирательная комиссия (ТИК № 22), дважды.
- **по жалобам на нарушения прав пациентов больниц и проживающих в психоневрологических интернатах**  
12.03.2021 – Городская психиатрическая больница № 3 им. И.И. Скворцова-Степанова;  
03.06.2021 – ПНИ № 4;  
22.06.2021 – Городская наркологическая больница;  
30.07.2021 – ПНИ № 6;  
05.08.2021 – ПНИ № 9;  
12.08.2021 – ПНИ № 7;  
28.12.2021 – ПНИ № 3.
- **по жалобам на отсутствие доступной среды для людей с ограниченными возможностями здоровья**  
01.07.2021 – парковка для инвалидов у амбулаторно-консультативного отделения Городской Мариинской больницы;  
17.11.2021 – входные зоны и помещения Жилкомсервиса № 3 Красногвардейского района и Красногвардейского районного суда (совместно с районной прокуратурой);  
30.11.2021 – входная зона и помещения Городской поликлиники № 22;  
17.12.2021 – входные зоны в парадные ЖК «Новая Охта».
- **по организации низкопороговых ночных пунктов обогрева и домов ночного пребывания для бездомных (01–27.12.2021)**  
пункт обогрева Администрации Василеостровского района и БОО «Ночлежка» (палатка около снегоплавильного пункта, расположенного по адресу: Шкиперский проток, д. 18, корп. 16);  
пункт обогрева (Лесной пр., 37, лит. К);  
пункт обогрева БОО «Ночлежка» (палатка, ул. Политехническая, д. 11, лит. Б);  
пункт обогрева и дом ночного пребывания (ул. Балтийская, д. 72);  
пункт обогрева (палатка, ул. Предпортовая, д. 34);  
пункт обогрева (палатка, 3-й Рабфаковский пер. д. 5, к. 2);  
пункт обогрева (Петергоф, ул. В.Дубинина, д. 6);  
пункт обогрева (Пушкин, Автомобильная ул., д. 1А);  
отделение временного проживания СПб ГКУ «Центр учета» (ул. Тамбовская, д. 78, литер В);  
пункт обогрева СПб ГКУ «Центр учета» (палатка, ул. Витебская-Сортировочная, между домами 36 и 40);  
пункт обогрева (ул. Бухарестская, д. 43);  
ночной приют БОО «Ночлежка» (модульное здание, пр. Девятого января, д. 8).



## 2.2. Развитие института государственной правозащиты

В течение 2020–2021 годов развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, в том числе в Санкт-Петербурге, определялось практикой применения Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (Федеральный закон № 48-ФЗ).

Федеральный закон № 48-ФЗ впервые унифицировал основные принципы деятельности, определил полномочия региональных уполномоченных по правам человека, закрепил гарантии их деятельности.

В развитие положений Федерального закона № 48-ФЗ в Санкт-Петербурге был разработан и, с учетом ряда замечаний и предложений Уполномоченного, принят Закон Санкт-Петербурга от 08.07.2020 № 357-79 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (Закон Санкт-Петербурга № 357-79).

Вновь принятый Федеральный закон № 48-ФЗ наделил уполномоченных важными процессуальными правами, одно из которых – право обращаться в суд с административными исковыми заявлениями – как в защиту неопределенного круга лиц, так и в интересах конкретных граждан.

Федеральный закон № 48-ФЗ не наделил региональных уполномоченных правом законодательной инициативы, предусмотрев, что такое право может быть предоставлено уполномоченному региональным законодателем, однако до настоящего времени в Санкт-Петербурге Уполномоченный правом законодательной инициативы не обладает.

В 2021 году в письме Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации омбудсмен отметил, что, вопреки положениям части 3 статьи 10 Федерального закона № 48-ФЗ, до настоящего времени федеральными органами исполнительной власти не приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с уполномоченными.

В рамках реализации норм, расширяющих взаимодействие Уполномоченного с государственными органами (статья 12 Федерального закона № 48-ФЗ), Уполномоченным в 2021 году заключены соглашения с ГСУ СК России, УФСИН, ГУ Росгвардии, ГУ ФССП, подготовлен проект нового Соглашения с ГУ МВД.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 10 Федерального закона № 48-ФЗ в случае необходимости проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, уполномоченный вправе беспрепятственно посещать места принудительного содержания в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок посещения мест принудительного содержания. Однако, если порядок посещения уполномоченным учреждений уголовно-исполнительной системы, ИВС органов внутренних дел на сегодняшний день урегулирован<sup>1</sup>, то нормативные акты, регулирующие порядок деятельности и условия содержания административно задержанных в специальных помещениях органов внутренних дел, административно арестованных – в специальных приемниках для содержания граждан, подвергнутых административ-

<sup>1</sup> УИК РФ, Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека.  
24.11.2021.



ному наказанию в виде административного ареста органов внутренних дел, а также лиц, ожидающих выдворения (депортации) в специальных центрах для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства органов внутренних дел, до настоящего времени не регламентируют механизм их посещения уполномоченными.

24–25 ноября 2021 года в Москве состоялось заседание Всероссийского координационного совета уполномоченных по правам человека, посвященное в том числе практике реализации Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», в котором принял участие представитель Уполномоченного.

В частности, обсуждалась практика обращений региональных уполномоченных в Конституционный Суд РФ (согласно внесенным 09.11.2020 изменениям в ст.96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») для рассмотрения дел о конституционности нормативных актов по жалобам на нарушение прав и свобод граждан, о позитивном опыте использования административного судопроизводства в правозащитной деятельности.

По итогам заседания было выработано решение, которым Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в частности, предложено обратиться в Правительство





Российской Федерации с просьбой ускорить работу по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих порядок взаимодействия территориальных органов исполнительной власти с региональными уполномоченными, а также разработку и утверждение ведомственными приказами типовых соглашений о взаимодействии этих органов с региональными уполномоченными по правам человека<sup>2</sup>.

Практика свидетельствует о необходимости расширения компетенции региональных уполномоченных не только по вопросам защиты нарушенных прав граждан, но и в части предупреждения соответствующих нарушений.

Представляется важным дополнить часть 4 статьи 1 Федерального закона № 48-ФЗ указанием на то, что деятельность уполномоченного способствует предупреждению нарушений прав и свобод человека и гражданина. Функция предупреждения нарушений прав человека может реализовываться, в частности, путем направления уполномоченным рекомендаций в государственные или муниципальные органы, должностным лицам о недопустимости принятия нормативного правового акта или совершения действий, которыми могут быть нарушены права и свободы граждан. Наделение уполномоченных соответствующим правом смогло бы повысить результативность работы уполномоченных путем недопущения (предотвращения) нарушений.

Следует отметить, что последние программные заявления Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (например, «Предупреждение нарушений и укрепление защиты прав человека, в том числе в ситуациях конфликтов и небезопасности»<sup>3</sup>) свидетельствуют об особом внимании международных институтов к профилактике нарушений прав граждан в системе мер защиты прав человека.

<sup>2</sup> [https://ombudsmanrf.org/news/novosti\\_upolnomochennogo/view/bole\\_20\\_predlozhenij\\_prozvuchalo\\_po\\_voprosam\\_sovershenstvovaniya\\_zakona\\_o\\_regionalnykh\\_ombudsmenakh](https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/bole_20_predlozhenij_prozvuchalo_po_voprosam_sovershenstvovaniya_zakona_o_regionalnykh_ombudsmenakh)

<sup>3</sup> <https://www.ohchr.org/RU/AboutUs/ManagementPlan/Pages/preventing-violations.aspx>

## 2.3. Правовое просвещение

*В соответствии со статьей 13 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в число основных задач этого государственного правозащитного института входит правовое просвещение в области прав и свобод человека и гражданина. В целях правового просвещения Уполномоченный вправе:*

*1) распространять в средствах массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, информацию о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты;*

*2) выпускать в пределах утвержденной сметы расходов официальное периодическое издание и иные издания о правах и свободах человека и гражданина;*

*3) организовывать и проводить научно-практические конференции, круглые столы, конкурсы, семинары, совещания и иные публичные мероприятия по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина;*

*4) использовать иные формы и методы правового просвещения.*

Уполномоченный и сотрудники его аппарата ежедневно занимаются правовым просвещением, отвечая на обращения граждан и консультируя их в ходе приемов. Актуальная информация о формах и методах реализации и защиты прав человека, о работе Уполномоченного с жалобами конкретных людей и содействию в решении правозащитных проблем на системном уровне размещается на официальном сайте **[ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru)** и сообществах в социальных сетях<sup>1</sup>.

Действенную помощь в правовом просвещении петербуржцев омбудсмену оказывают средства массовой информации.

### Взаимодействие со СМИ

Уполномоченный и его представители регулярно отвечают на запросы СМИ, участвуют в пресс-конференциях, в обсуждении правозащитных проблем на страницах печатных изданий, в радио- и телевизионных программах<sup>2</sup>. Нередко о случаях нарушения прав человека омбудсмен узнает из СМИ раньше, чем получает жалобы. А внимание журналистов к правозащитным инициативам Уполномоченного помогает их продвигать.

С 2014 года продолжается сотрудничество Уполномоченного и Союза журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сфере поддержки талантливых авторов и коллективов СМИ, обращающихся к правозащитной тематике – на ежегодной церемонии

<sup>1</sup> [vk.com/ombudsmanspb](https://vk.com/ombudsmanspb); [t.me/ombudsmanspb](https://t.me/ombudsmanspb)

<sup>2</sup> Раздел СМИ на сайте Уполномоченного: <https://ombudsmanspb.ru/information/smi-o-nas/>





Церемония награждения лауреатов конкурса «Золотое перо». 28.05.2021.

награждения победителей профессионального журналистского конкурса «Золотое перо» омбудсмен вручает специальный приз «За вклад в освещение проблем защиты прав и свобод человека»<sup>3</sup>.

28 мая 2021 года обладателем правозащитного «Золотого пера» стал Николай Нелюбин («Фонтанка.ру» и «Новый проспект»). По оценкам Уполномоченного, интервью Николая выделялись среди многих пониманием сути освещаемых проблем в сфере реализации прав человека, глубиной и точностью журналистской работы. Вручая свой специальный приз журналисту, омбудсмен поблагодарил его «за верность ценностям профессии и свободы слова»<sup>4</sup>.

## Издания Уполномоченного

Официальным изданием Уполномоченного, информирующим о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге, является настоящий доклад.

Уполномоченный ежегодно представляет доклад в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, он публикуется и размещается на сайте [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru). Для учета предложений Уполномоченного доклад направляется в органы государственной власти и местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека.

Уполномоченный также публикует специальные доклады по отдельным правозащитным проблемам, методические рекомендации, справочные и информационно-просветительские материалы, в которых разъясняются механизмы реализации прав и законных интересов граждан в различных сферах.

В июле 2021 года был издан и размещен на официальном сайте омбудсмена справочник «Право граждан на бесплатную юридическую помощь»<sup>5</sup>. Подготовленная специалистами аппарата Уполномоченного брошюра о системе бесплатной юридической помощи в Петербурге адресована гражданам, которые в соответствии с законодательством могут воспользоваться данной услугой, но не знают, как и где это лучше сделать.

По информации Минюста России, из тех, кто имеет право на бесплатную юридическую помощь (около 30 млн жителей страны), реализуют такую возможность лишь 2 %. Справочник Уполномоченного призван повысить эту статистику в Петербурге<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Список обладателей специального приза Уполномоченного «За вклад в освещение проблем защиты прав и свобод человека» (вручается в рамках церемонии награждения победителей профессионального конкурса журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Золотое перо»): [https://ombudsmanspb.ru/news/07\\_09\\_2020\\_spetsialnyj\\_priz\\_upolnomochennogo/](https://ombudsmanspb.ru/news/07_09_2020_spetsialnyj_priz_upolnomochennogo/)

<sup>4</sup> Видеозапись XXVI церемонии награждения победителей профессионального конкурса журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Золотое перо»: [https://piter.tv/conference/Ceremoniya\\_nagrashdeniya\\_pobeditelej\\_konkursa\\_Zolotoe\\_pero/](https://piter.tv/conference/Ceremoniya_nagrashdeniya_pobeditelej_konkursa_Zolotoe_pero/)

<sup>5</sup> [https://ombudsmanspb.ru/upload/f0001\\_foto/UR\\_POM\\_2021.pdf](https://ombudsmanspb.ru/upload/f0001_foto/UR_POM_2021.pdf)

<sup>6</sup> Подробнее в разделе «Право на судебную защиту и квалифицированную юридическую помощь».

На федеральном уровне для увеличения востребованности бесплатных юридических услуг планируется создать в 2022 году информационную систему «Правовая помощь». Ее основным компонентом должен стать Единый портал правового просвещения и бесплатной юридической помощи, интегрированный с Госуслугами. Реализация проекта поручена Минюсту.

## Межсекторное взаимодействие

Уполномоченный во взаимодействии с федеральными и региональными коллегами, органами государственной власти, правозащитными неправительственными организациями, профессиональными объединениями судей, адвокатов и нотариусов, вузами, библиотеками и музеями проводит конференции, круглые столы, семинары и правовые консультации по правозащитным вопросам.

С 2017 года аппарат Уполномоченного участвует во всероссийских днях правовой помощи людям старшего возраста. Инициатором проведения правовых марафонов для пенсионеров, приуроченных ко Дню пожилого человека (1 октября), является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова.

Осенью 2021 года партнером омбудсмена в правовом просвещении пожилых людей стало Межрегиональное отделение Ассоциации юристов России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Юридическая клиника СПбГУ вела телефонные консультации пенсионеров.

С 2019 года автономная некоммерческая организация «Правовое содействие – Астрея» при поддержке Уполномоченного проводит в Санкт-Петербурге семинары и тренинги просветительского курса «Взаимодействие специалистов в вопросах защиты пострадавших от насилия в семье». Цель проекта – повышение профессиональных навыков при оказании правовой, психологической и социальной помощи женщинам и детям, пострадавшим от домашнего насилия. В июле-сентябре 2021 года обучение прошли представители государственных учреждений, подведомственных администрациям Адмиралтейского, Василеостровского, Калининского, Кировского, Московского и Невского районов.

Опыт противодействия семейно-бытовому насилию обсуждался и на одном из четырех российско-шведских вебинаров «Гендерное равноправие в региональном фокусе»<sup>7</sup>, состоявшемся 23 сентября 2021 года. Организатором цикла вебинаров с российской стороны стал аппарат Уполномоченного, со шведской – администрация Региона Вестерботтен (председательствует в Баренцевом регионе) при поддержке Генерального консульства Швеции в Санкт-Петербурге.

28–29 июня 2021 года Уполномоченный вместе с коллегами-российскими омбудсменами участвовал в VIII Международной летней школе «Права человека для новых поколений», проходившей в Казанском (Приволжском) федеральном университете. Организатором выступил Консорциум российских университетов, реализующих магистерские программы по правам человека, при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и Министерства иностранных дел Российской Федерации.

<sup>7</sup> Тематика других вебинаров проекта: «Влияние пандемии COVID-19 на гендерное равноправие в Баренцевом регионе» (5 марта 2021 года); «Перспективы гендерного равноправия на рынке труда» (15 апреля 2021 года); «Равноправное трудоустройство и возможности развития персонала: взгляд работодателя» (9 июня 2021 года). Подробнее в разделе «Права женщин и защита от домашнего насилия».





Участники VIII Международной летней школы «Права человека для новых поколений». 28.06.2021.

В рамках школы обсуждались опыт взаимодействия институтов государственной правозащиты с молодежью и роль омбудсменов в достижении глобальных целей устойчивого развития<sup>8</sup>, разработанных Генеральной ассамблеей ООН для преобразования мира и лучшего будущего для всех.

## Взаимодействие с молодежью

Важное место в работе омбудсмента по правовому просвещению молодежи занимает содействие образовательным организациям в подготовке специалистов в сфере юриспруденции, государственного управления и связей с общественностью.

За последние пять лет учебную и производственную практику в аппарате Уполномоченного прошли 138 студентов из девяти ведущих петербургских вузов. Три студентки последних курсов магистратуры по итогам практики были приглашены на работу в аппарат Уполномоченного и успешно прошли конкурс на замещение должности государственной гражданской службы.

В 2021 году свой первый опыт сотрудничества с петербургским институтом государственной правозащиты получили 24 практиканта из Северо-Западного института управления РАНХиГС, Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста).

Сотрудничество омбудсмента с Северо-Западным институтом управления РАНХиГС развивалось в 2021 году еще по двум важным направлениям.

На юридическом факультете открылась первая в городе магистерская программа «Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина», которая разрабатывалась совместно с Уполномоченным. В настоящее время омбудсмен является ее бренд-амбассадором.

Юристы аппарата Уполномоченного также активно сотрудничали с факультетом международных отношений и политических исследований СЗИУ РАНХиГС – консультировали авторов дипломных работ, выбравших правозащитную проблематику.

В рамках просветительского цикла «Диалоги о правах человека» в 2021 году состоялись встречи Уполномоченного с магистрантами школы государственного управления Бирмингемского университета (19.07.2021) и НИУ Высшей школы экономики (01.10.2021).

Ключевым проектом омбудсмента по развитию у молодежи интереса к изучению актуальных вопросов правозащиты является Санкт-Петербургский студенческий конкурс «Права человека». Победители ежегодно награждаются в рамках общегородских мероприятий, приуроченных к Международному дню прав человека (10 декабря).

Конкурс с 2012 года проводится Уполномоченным при поддержке Комитета по науке и высшей школе и Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-



Руководитель аппарата Уполномоченного Ольга Штанникова на защите дипломных работ в СЗИУ РАНХиГС. 23.06.2021.



Встреча Александра Шишлова с преподавателями и магистрантами НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге в рамках выездного открытия магистерской программы «Управление образованием». 01.10.2021.



Эта карикатура из календаря иллюстрирует 13-ю цель – необходимость принятия срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями.

**Глобальным целям устойчивого развития посвящена десятая совместная работа Уполномоченного и художника-карикатуриста Вячеслава Шилова – календарь «Права человека – 2022».**

17 взаимосвязанных целей устойчивого развития – ликвидация голода, нищеты, сохранение экосистем, хорошее здоровье, качественное образование, достойная работа, равноправие, правосудие, партнерство... Это своеобразный призыв всех стран к действиям по улучшению жизни людей и защите нашей планеты, по разрешению проблем, с которыми к омбудсменам люди обращаются ежедневно. Цели устойчивого развития напрямую связаны с социальными, экономическими, культурными и гражданскими правами и свободами.

<sup>8</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>



Петербурга, церемония награждения победителей – в Государственном музее политической истории России.

За девятилетнюю историю конкурса в нем участвовало уже более трех тысяч студентов из тридцати петербургских вузов. В 2021 году свыше 300 участников из 26 вузов соревновались в научных и творческих номинациях конкурса. В финал вышли 74 работы: 32 плаката, 18 статей, 13 видеороликов и 11 эссе. 17 студентов (в т.ч. участники творческих коллективов) были удостоены призовых мест, 8 студентов – специальных дипломов партнеров конкурса: Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации, Бюро Международной организации по миграции в Москве, Санкт-Петербургского отделения Российского Красного Креста и Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург».

**Санкт-Петербургский студенческий конкурс «Права человека» – 2021.  
Государственный музей политической истории России. 08.12.2021**



Приветствие основателя конкурса Александра Шишлова.



Лауреаты и члены конкурсной комиссии.



Поздравляя победителей конкурса, новый омбудсмен Светлана Агапитова сообщила о формировании при Уполномоченном Молодежного совета и пригласила студентов, желающих стать ее общественными помощниками, принять участие в нем.

## 2.4. основополагающие документы о правах человека

**Конституция Российской Федерации**, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изменениями по состоянию на 01.07.2020).

### 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 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.

**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.

– *Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах*, принят резолюцией 63/117 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 2008 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписан.

**Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации**, принята резолюцией 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 года.

**Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин**, принята резолюцией 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 года.

**Декларация о правах инвалидов**, принята резолюцией тринадцатой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3447(XXX) от 9 декабря 1975 года.

**Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью**, принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 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 (с изменениями от 8 сентября 1992 года), ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 21 января 1987 года № 6416-XI, вступила в силу для СССР 26 июня 1987 года.

**Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей**, принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года. Вступила в силу 1 июля 2003 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписана.

**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.

**Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений**, принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 61/177 от 20 декабря 2006 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписана.

**Минимальные стандартные правила обращения с заключенными**, приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 30 августа 1955 года, одобрены Экономическим и Социальным Советом на 994-м пленарном заседании 31 июля 1957 года и на 2059-м пленарном заседании 13 мая 1977 года.

**Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка**, принят резолюцией 34/194 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года.

**Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания**, приняты резолюцией 37/194 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1982 года.

**Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме**, принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 года.

**Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи**, приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1991 года.

**Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)** – Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 года.

## Основополагающие документы о правах человека Совета Европы

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод**, принята 4 ноября 1950 года (с изменениями по состоянию на 11 мая 1994 года). Конвенция ратифицирована РФ Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ, с оговоркой и заявлениями. Для Российской Федерации Конвенция вступила в силу 5 мая 1998 года. 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).

– *Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод*, принят 20 марта 1952 года («Протокол № 1»), с изменениями от 11 мая 1994 года.

– *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.

**Европейская социальная хартия**, принята 18 октября 1961 года в Турине, пересмотрена 3 мая 1996 года в Страсбурге. Россия ратифицировала Пересмотренную Хартию в октябре 2009 года, признав обязательными для себя из положений части II Хартии статьи 1,3, 5–11, 14, 16, 17, 20–22, 24, 27–29 полностью, 2, 4, 12, 15, 18, 19 частично (всего 68 пунктов).

**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. Протоколами № 1 и № 2 к Конвенции от 4 ноября 1993 года в Конвенцию внесены изменения и дополнения.

**Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская Конвенция)**, принята в Стамбуле 11 мая 2011 года, Российской Федерацией в настоящее время 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.

## Законодательство об уполномоченных по правам человека

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «**Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации**».

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «**Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации**» (статья 16-1).

Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «**Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации**».

Закон Санкт-Петербурга от 17 июля 2020 года № 357-79 «**Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге**».



# ДОКЛАД

## Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2021 год

PDF-версия размещена на сайте [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru)

Редактор – Якимович Е.А.

Бильд-редактор – Шувалова Е.Н.

Верстка – Солохина А.М.

Художественное оформление: Шувалова Е.Н., Солохина А.М.

Над Докладом работали:

Алексеев О.Ю., Артеев В.Н., Аширова О.Б., Берницкая Е.Г., Васюкова С.П., Волкова Ю.В.,  
Говар Е.И., Горская С.А., Жирнова Н.Г., Карлинский И.З., Куликов А.А., Орлова А.В.,  
Разина В.Ю., Свистельник Д.Н., Толмачев А.В., Фаюстова Е.В., Хадюк М.Е., Халцонен Ю.Л.,  
Чирочкин И.В., Шабанова Е.В., Шарыгин К.Е., Штанникова О.О., Якимович Е.А.,

190900, Санкт-Петербург, BOX 1137

Тел.: +7 (812) 241-46-77

Факс: +7 (812) 572-73-06

E-mail: [mail@ombudsmanspb.ru](mailto:mail@ombudsmanspb.ru)

ISBN 978-5-6047054-0-7



Подписано в печать 15.03.2022 г.

Отпечатано Индивидуальным предпринимателем  
Трофимовой Екатериной Алексеевной, г. Санкт-Петербург.  
ИНН 780530899182. Печать цифровая.

Тираж 100 шт.

© Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, 2022





Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге

