



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

ИСТОРИЯ ПОВТОРЯЕТСЯ
HISTORY REPEATS ITSELF

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ
ЗА 2017 ГОД



Санкт-Петербург
2018

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ
ЗА 2017 ГОД



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Санкт-Петербург
2018

На обложке: «Исторические источники» – экспонаты выставок к столетию революции 1917 года в Государственном Эрмитаже и Государственном музее политической истории России.

Фотографии предметов этих музейных экспозиций предваряют также отдельные главы Доклада. 100 лет спустя они напоминают о последствиях революционных событий. И прежде всего о нарушении главного права человека – права на жизнь.

В художественном оформлении Доклада использованы фото выставочных проектов и экспозиций «Зимний дворец и Эрмитаж. 1917. История создавалась здесь» (Государственный Эрмитаж), «Революция в России. 1917–1922», «Год 1917-й. Революционный календарь» (Государственный музей политической истории России); предметов из коллекций Государственного Эрмитажа, Государственного музея политической истории России, Государственного архива Российской Федерации, Военно-исторического музея артиллерии, инженерных войск и войск связи, Военно-медицинского музея, Государственного музея-заповедника «Павловск», Музея Фаберже, Русского национального музея, средней общеобразовательной школы № 206 Центрального района Санкт-Петербурга и частных собраний.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2017 году	7
1.1. Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности	7
1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации	21
1.3. Право на участие в управлении делами государства.....	33
1.4. Право на свободу собраний.....	41
1.5. Право на объединение.....	59
1.6. Право на справедливый суд.....	67
1.7. Право на жилище.....	77
1.8. Право на труд	89
1.9. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту	97
1.10. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям	109
1.11. Право на благоприятную окружающую среду.....	119
1.12. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан	129
1.12.1. Права людей с ограниченными возможностями здоровья.....	129
1.12.2. Права проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания	136
1.12.3. Права призывников и военнослужащих.....	148
1.12.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства	159
2. Сведения о количестве и тематике обращений граждан к уполномоченному	164
3. Приложения	170
3.1. Правовое просвещение и информирование	171
3.2. Консультативный совет.....	180
3.3. Развитие института государственной правозащиты	182
3.4. Хроника основных мероприятий Уполномоченного	188
3.5. основополагающие документы о правах человека	196
Список сокращений	198

ISBN 978-5-9909828-3-3



© Уполномоченный по правам человека
в Санкт-Петербурге, 2018

Введение

Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2017 год (Доклад) подготовлен в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

Доклад – это основной документ о соблюдении прав и свобод человека в Санкт-Петербурге. В нем отражаются наиболее актуальные правозащитные вопросы, содержится информация о деятельности Уполномоченного и его аппарата, приводятся рекомендации, направленные на совершенствование нормативной базы и правоприменительной практики в целях защиты прав человека.

При подготовке Доклада используются материалы обращений, поступающих к Уполномоченному, результаты выездных проверок, статистические данные, экспертные заключения, материалы государственных органов, некоммерческих организаций, средств массовой информации.

Доклад представляется в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, публикуется и направляется в государственные органы, в обязанности которых входит осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека.

Многие предложения, сформулированные ранее в ежегодных докладах Уполномоченного, были реализованы, однако ряд рекомендаций не рассмотрен должным образом и сохраняет актуальность.

В соответствии со статьей 1 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в компетенцию Уполномоченного входит защита фундаментальных гражданских и политических прав, определенных в статьях 2–21 Всеобщей декларации прав человека, а также иных прав человека в случае их систематического или массового нарушения на территории Санкт-Петербурга. Фундаментальные гражданские и политические права гарантированы Конституцией Российской Федерации и имеют первостепенное значение для создания условий, обеспечивающих реализацию всех прав и свобод человека.

В 2017 году в Санкт-Петербурге сохранялись серьезные проблемы в реализации прав на свободу слова, собраний, объединений, на доступ к информации и других фундаментальных конституционных прав. Увеличилось количество обращений к Уполномоченному, связанных с реализацией социальных прав, прежде всего в сферах здравоохранения и социальной защиты. Как и в предшествующие годы, поступало много жалоб на бездействие и волокиту правоохранительных органов.

В значительной степени эти проблемы связаны с особенностями федерального законодательства и его правоприменения. Однако многие правозащитные вопросы, как показывает практика, могут разрешаться в Санкт-Петербурге; так, в 2017 году, объявленном в России Годом экологии, органами государственной власти в Санкт-Петербурге была активизирована работа по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую среду.

2017 год был годом юбилеев трагических событий в нашей истории. Прошло 100 лет со дней октябрьского переворота, заложившего основы большевистской системы, которая привела наш народ к трагедии Большого террора, 80 лет – с того времени, когда каждый день государство убивало тысячи своих граждан... Революция в России дала мощный импульс



Александр Шишлов, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге.

Фото Георгия Полякова.

мировому развитию в двадцатом веке, формированию правовых механизмов, поддерживающих реализацию свойственного каждому человеку стремления к свободе и справедливости. Увы, позитивные последствия этого импульса в большей степени проявились в других странах. А в России мы до сих пор не осмыслили в полной мере трагические уроки революции, связанные с отрицанием высшей ценности человеческой жизни, с попытками поставить право на службу тоталитарному государству, самой природе которого чужды такие понятия, как правовое государство, права человека, демократические выборы, справедливый суд, – понятия, реализация которых способствует процветанию общества и государства, а игнорирование ведет к стагнации и краху.

В оформлении Доклада за 2017 год неслучайно использованы «исторические источники» – фотографии документов и предметов музейных экспозиций, посвященных событиям 1917 года: сможем ли мы преодолеть столетний национальный раскол, сможем ли найти примирение с нашей историей, осмыслить и оценить трагические события прошлого, эхо которых мы слышим едва ли не каждый день? Сегодня эти вопросы остаются открытыми, и с тревогой мы наблюдаем нарушения прав человека, вызываемые растущим разрывом между властью и обществом, нежеланием слушать, слышать и понимать друг друга, нетерпимостью, агрессией и ожесточенностью, которые уже приводили нашу страну к катастрофе.

Уполномоченный выражает искреннюю признательность всем, кто в нынешние непростые времена способствует обеспечению и защите прав и свобод человека – ваши усилия вселяют надежду на построение в нашей стране правового демократического государства.

Спасибо всем, кто оказал содействие в работе над Докладом.



1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2017 ГОДУ

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

Конституция Российской Федерации

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.

Жизнь человека является наивысшей ценностью, право на жизнь – неотъемлемое право каждого человека, охраняемое государством, – представляет собой основу всех прав человека.

3 апреля 2017 года в Петербургском метрополитене произошел террористический акт, в результате которого пострадало 103 человека, 16 из них погибли.

Медицинская помощь в стационарных условиях была оказана 81 человеку, в амбулаторных – 6. Психолого-психиатрическую медицинскую помощь получил 91 человек (35 пострадавших и 56 родственников пострадавших). Всем пострадавшим в теракте медицинская помощь оказывалась бесплатно. Санаторно-курортное лечение на безвозмездной основе получили 26 человек¹.



Стихийный мемориал в память о жертвах теракта в петербургском метро 03.04.2017. Станция метро «Технологический институт».

¹ Письмо Комитета по здравоохранению от 20.12.2017 № 01/19-9245/17-0-1.

В 2017 году в Санкт-Петербурге умерли

60 654 человека*

(в 2016 – 61 525 человек).

От внешних причин погибли:

• **в результате дорожно-транспортных происшествий – 263 человека****

(в 2016 году – 236 человек);

• **в результате пожаров – 100 человек*****

(в 2016 году – 117 человек);

• **в результате происшествий на водных объектах – 33 человека******

(в 2016 году – 38 человек);

• **вследствие несчастных случаев на производстве – 40 человек*******

(в 2016 году – 62 человека).

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

** Письмо ГУ МВД России от 09.02.2018 № 15-521/17-215.

*** Письма ГУ МЧС от 15.11.2017 № 13974-5-4, от 26.01.2018 № 873-9-5.

**** Там же.

***** Письмо РО ФСС от 15.01.2018 № 01-24/04-68.

Доброта и солидарность людей дают надежду на то, что именно общество сможет изменить нашу страну так, чтобы в ней всегда уважалась человеческая жизнь, признавались права и свободы граждан.

1 марта 2018 года медицинские работники, участвовавшие в спасении и лечении пострадавших в теракте, были награждены⁵.

В 2017 году результаты рассмотрения обращений к Уполномоченному, проведения проверок, анализ информации, полученной от государственных органов, общественных организаций показывают, что основными причинами нарушений права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности, как и в предыдущие годы⁶, остаются системные проблемы:

По информации, предоставленной Комитетом по социальной политике², проведена судебно-медицинская экспертиза 92 пострадавших, в соответствии с которыми установлены: тяжкий вред здоровью – 10 пострадавшим, вред здоровью средней степени тяжести – 27, вред здоровью легкой степени – 30, повреждения без вреда здоровью – 12, повреждений не установлено – 13. За счет средств федерального бюджета³ выплаты произведены родственникам 14 погибших (всего выплачено 14 млн 252 тыс. руб.) и 67 пострадавшим (всего выплачено 20 млн 600 тыс. руб.). За счет средств бюджета Санкт-Петербурга⁴ выплаты произведены родственникам 15 погибших (15 млн руб.) и 67 пострадавшим (всего выплачено 25 млн 750 тыс. руб.). Одному из пострадавших, в связи с изменением у него степени вреда здоровья с легкой на среднюю, соответствующие выплаты будут произведены в 2018 году.

В день трагедии петербуржцы проявили лучшие человеческие качества, бескорыстие и самоорганизацию. Множество автомобилистов бесплатно предлагали свои услуги пешеходам, некоторые автозаправочные станции – бензин, а заведения общественного питания – напитки и еду. В социальных сетях организовались группы поддержки, выполняющие в режиме реального времени функции оповещения и информирования.

² Письмо Комитета по социальной политике от 22.12.2017 № 020-056-1739/17-12-1.

³ Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2017 № 609-р.

⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06.04.2017 № 240 «Об оказании помощи пострадавшим и семьям погибших в результате взрыва».

⁵ <http://www.fontanka.ru/2018/03/01/120/>

⁶ Доклад Уполномоченного за 2012 год, с. 7–12, Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 10–28, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 6–16, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 9, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 8.

– ненадлежащее исполнение должностных обязанностей (превышение должностных полномочий, бездействие и др.) сотрудниками правоохранительных органов;

– неудовлетворительные условия содержания под стражей и отбывания наказания в учреждениях, подведомственных УФСИН и ГУ МВД России;

– недостатки правового регулирования условий содержания под стражей отдельных категорий лиц (инвалидов, нелегальных мигрантов).

Обеспечение прав человека сотрудниками правоохранительных органов

Нарушение права на защиту от противоправных посягательств. В докладе Уполномоченного за 2016 год отмечалось, что сотрудниками ОВД выносятся большое количество необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, которые впоследствии отменяются органами прокуратуры Санкт-Петербурга в рамках надзора⁷.

В 2017 году тенденция снижения качества разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях сотрудниками ОВД сохраняется, о чем свидетельствуют сведения прокуратуры Санкт-Петербурга⁸. Кроме того, вызывает опасение неуклонно растущее количество выявленных нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, особенно среди органов следствия ОВД, несмотря на требование о безусловном принятии и рассмотрении всех поступающих сообщений о преступлении вне зависимости от полноты сообщаемых сведений⁹.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 358 жалоб на работу правоохранительных органов и прокуратуры, что составило 13,5 % от общего числа обращений (в 2016 году – 417 жалоб или 15,2 % от общего числа обращений). Из них – 37 жалоб на отказ в возбуждении уголовных дел.

Так, например, жалобы граждан, пострадавших в результате семейно-бытовых конфликтов (в том числе с участием детей), по которым было отказано в возбуждении уголовного дела, в ряде случаев принимались во внимание правоохранительными органами лишь после вмешательства Уполномоченного.

⁷ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 8–9.

⁸ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 23.01.2018 № 16-21-2018.

⁹ Межведомственный Приказ Генпрокуратуры РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений», Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденная приказом МВД России от 29.08.2014 № 736.



«Право на жизнь». Работа участницы конкурса «Права человека – 2017» Натальи Голубевой.

В адрес Уполномоченного обратилась З.¹⁰, мать несовершеннолетних детей, зарегистрированная в г. Гатчина Ленинградской области, но вынужденная скрываться в Санкт-Петербурге от своего супруга, с которым у нее идет бракоразводный процесс, с жалобой на опасения за свою жизнь и жизни своих несовершеннолетних детей. Со слов заявительницы, ее муж вел аморальный образ жизни, умышленно затягивал бракоразводный процесс, регулярно ее избивал и угрожал убийством. В 15 отделе полиции УМВД России по Калининскому району, куда З. обратилась с заявлением, ей отказали в принятии мер в отношении гражданина З.

Только в результате действий Уполномоченного в защиту прав З. удалось привлечь ее мужа к административной ответственности, предусмотренной статьей 6.1.1 КоАП РФ (побои). Решением мирового судьи гражданин З. привлечен к выполнению обязательных работ на срок 60 часов¹¹.

Непринятие правоохранительными органами мер, обеспечивающих реализацию права граждан на защиту личности, в частности в ситуациях семейно-бытовых конфликтов, способствует безнаказанности лиц, совершающих преступления.

Проверки Уполномоченного в рамках проекта «Гражданин и полиция».



22 отдел полиции (пр. Металлистов, д. 13). Вход не оборудован пандусами для маломобильных групп населения. 22.08.2017.

Доступ граждан в отделы полиции. Недоступность для граждан отделов полиции создает препятствия в реализации их права на защиту от противоправных посягательств, на доступ к правосудию.

В 2017 году Уполномоченный второй раз¹² принял участие в проекте Московской Хельсинкской Группы «Гражданин и полиция». С 19 июля по 29 августа 2017 года сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с представителями общественных организаций (Объединенная группа общественного наблюдения¹³, СПб ОО «Гражданский контроль») было обследовано 12 отделов полиции в 10 районах Санкт-Петербурга¹⁴ на предмет их доступности для населения.

Обследование показало, что требования¹⁵ к обеспечению доступности отделов полиции зачастую нарушаются. В большинстве случаев

отсутствуют приспособления для людей с ограниченными возможностями здоровья, в т.ч. имеющих нарушения зрения. Во многих отделах полиции места ожидания не оборудованы системами кондиционирования воздуха, средствами пожаротушения и оповещения о возникновении чрезвычайной ситуации, доступ к местам общественного пользования ограничен, в том числе санитарное состояние туалетов неудовлетворительное, информация, представленная на стендах, неактуальна и т.д.

Следует отметить, что Уполномоченный в своем Докладе за 2016 год уже приводил подобные примеры¹⁶, которые были выявлены в ходе проведенных в 2016 году обследований отделов полиции в Санкт-Петербурге.

По результатам проведенных в 2017 году мероприятий в адрес начальника ГУ МВД России, как и в прошлом году, была направлена информация о выявленных в ходе обследования (общественного мониторинга) нарушениях и недостатках.

Как следует из поступившего ответа¹⁷, руководителями территориальных отделов полиции на районном уровне приняты меры по устранению отдельных недостатков. При этом актуальными остаются «финансово затратные проблемы» обеспечения доступности отделов полиции. В 2017 году для решения данных проблем ГУ МВД России запросило выделение дополнительных ассигнований в Департаменте тыла МВД России.

Обеспечение прав человека в местах ограничения свободы

За 2017 год в адрес Уполномоченного поступило 456 обращений (20,9 % от общего числа обращений) от лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН, и их представителей в защиту указанных лиц (в 2016 году – 451 обращение, или 19,8 %).

Примерно треть поступивших обращений составляли жалобы на решения и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры, а также полиции, следователей в рамках возбужденного уголовного дела (мера пресечения, процедура задержания, следственные действия) и несогласие с судебным решением, приговором.

Проверки Уполномоченного в рамках проекта «Гражданин и полиция».



Отсутствие парковочных мест для инвалидов у 9 отдела полиции (Красное Село, ул. Бронетанковая, д. 10/1). 25.07.2017.

По состоянию на 01.01.2018 в учреждениях УФСИН содержалось 12 757 человек.

Из них:
в следственных изоляторах – 5 123 человека;
в исправительных колониях – 7 634 человека*.

* Материалы коллегии УФСИН по итогам деятельности в 2017 году.

¹⁰ Обращение от 15.05.2017 № 549.

¹¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 56 Санкт-Петербурга от 27.09.2017 № 5-404/2017-56.

¹² Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 11–12.

¹³ Отчет о проекте мониторинга отделов полиции в Санкт-Петербурга опубликован на сайте Объединенной группы общественного наблюдения (ОГОН): <https://ogonwatch.org/node/176>

¹⁴ 37 отдел полиции УМВД России по Василеостровскому району; 20 отдел полиции УМВД России по Выборгскому району; 6 отдел полиции УМВД России по Калининскому району; 8 отдел полиции УМВД России по Кировскому району; 22 отдел полиции УМВД России по Красногвардейскому району; 9 и 84 отделы полиции УМВД России по Красносельскому району; 51 отдел полиции УМВД России по Московскому району; 75 отдел полиции УМВД России по Невскому району; 25 отдел полиции УМВД России по Приморскому району; 7 и 12 отделы полиции УМВД России по Фрунзенскому району.

¹⁵ Порядок обеспечения условий доступности объектов системы МВД России и предоставляемых услуг для инвалидов, утвержденный приказом МВД России от 30.07.2015 № 809, Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России, утвержденная приказом МВД России от 12.09.2013 № 707.

¹⁶ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 11–12.

¹⁷ Письмо ГУ МВД России от 23.11.2017 № 13/2-2623.



Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой на выездном заседании коллегии УФСИН СИЗО-1. Колпино. 02.02.2018.

документов (для прохождения МСЭ в учреждениях уголовно-исполнительной системы) и прохождении МСЭ, оформлении инвалидности и др.

По итогам проверок изложенные заявителями факты (в частности, ненадлежащее оказание медицинской помощи, несвоевременное информирование о диагнозе и лечении, ненадлежащие условия содержания, ненаправление судами судебных решений, несвоевременное направление уведомлений о датах судебных заседаний и др.) зачастую находили свое подтверждение.

В 2017 году было организовано 12 выездов Уполномоченного и его представителей в учреждения УФСИН, в ходе которых принято 27 человек (в 2016 году было проведено пять выездов, принято 15 человек).



Почтовый ящик для жалоб заключенных на территории ФКУ ИК-7.

и более дней. Однако благодаря взаимодействию Уполномоченного с руководством УФСИН в 2017 году в этой сфере наметились улучшения: с июля 2017 изменен способ доставки писем

Две трети поступивших жалоб от заключенных и их представителей относились непосредственно к предметам ведения УФСИН (жалобы на ненадлежащее оказание медицинской помощи, условия содержания, действия сотрудников, о месте отбывания наказания и т.п.), из них каждое третье обращение связано с качеством оказания медицинской помощи.

В обращениях ставились вопросы о получении юридической консультации, юридической литературы; о раздельном размещении курящих и некурящих; о документировании подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в СИЗО, паспортом гражданина РФ; содействию в сборе медицинских

Реализация права на обращение. В 2017 году прокуратурой Санкт-Петербурга в ходе проверок были выявлены нарушения требования законодательства¹⁸ сотрудниками следственных изоляторов (в частности, СИЗО-1 и СИЗО-5) при направлении заявлений и жалоб¹⁹.

Проблема несвоевременного направления обращений к Уполномоченному из учреждений УФСИН неоднократно поднималась омбудсменом в докладах²⁰. Разрешить эту проблему на сегодняшний день окончательно так и не удалось – в 2017 году большая часть обращений в адрес Уполномоченного по-прежнему направлялась с нарушением срока, в основном по истечении 10

¹⁸ Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

¹⁹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 21.12.2017 № 17-243-2017.

²⁰ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 10, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 9, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 12.

в офис Уполномоченного из следственных изоляторов. В настоящее время письма, адресованные Уполномоченному, доставляются нарочным 1-2 раза в неделю, что привело к сокращению сроков доставки.

Условия содержания и материально-бытовое обеспечение в учреждениях УФСИН. В 2017 году к Уполномоченному поступило 174 обращения с жалобами на условия содержания в учреждениях УФСИН, что составило 6,6 % от общего числа обращений (в 2016 году – 180 обращений, или также 6,6 %). Среди них жалобы на некачественное питание и несоответствие норм питания²¹, нарушение норм жилой площади, отсутствие необходимых средств гигиены, несоблюдение требований по смене постельного белья, длительное непроведение косметического ремонта в камерах, наличие насекомых и грызунов и т.д.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин К.²², содержащийся в СИЗО-4, с жалобой на ненадлежащее материально-бытовое обеспечение (отсутствие косметического ремонта, неисправность камерного оборудования и др.) в транзитном отделении СИЗО-4, а также на непринятие мер реагирования прокуратурой Санкт-Петербурга.

В результате вмешательства Уполномоченного в СИЗО-4 проведены капитальный ремонт камер²³, в том числе камеры заявителя, ремонт электропроводки, камерного оборудования. За деятельностью администрации СИЗО-4 усилен ведомственный контроль²⁴.

В 2017 году сохранила актуальность проблема переполненности СИЗО, которую Уполномоченный отмечал в своем докладе за 2016 год²⁵. Согласно сведениям УФСИН²⁶, в СИЗО содержалось 5 123 человека при установленном лимите 4 873 мест. По состоянию на 1 января 2018 года самым переполненным являлся СИЗО-4 (775 человек при лимите 556).

В декабре 2017 года был завершен плановый перевод лиц, содержащихся в следственных изоляторах УФСИН, в новое здание СИЗО-1 в г. Колпино²⁷.



Межведомственное совещание по вопросам независимого контроля за обеспечением прав содержащихся под стражей. Прокуратура Санкт-Петербурга. 11.04.2017.



ФКУ СИЗО-1. Колпино.

²¹ Согласно информации, предоставленной по запросу Уполномоченного ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в городе Санкт-Петербург» (от 24.07.2017 № 08/23-161), в течение 2016–2017 годов в СИЗО-1 и СИЗО-4 проводились проверки качества пищи, не выявившие неудовлетворительных результатов.

²² Обращение от 06.04.2017 № 526/15-3.

²³ Проведен ремонт 13 камер на отделении несовершеннолетних и 4 камер режимного корпуса; 12 камер карцерных помещений, помещения для проведения краткосрочных свиданий, частичный ремонт следственных кабинетов и др.

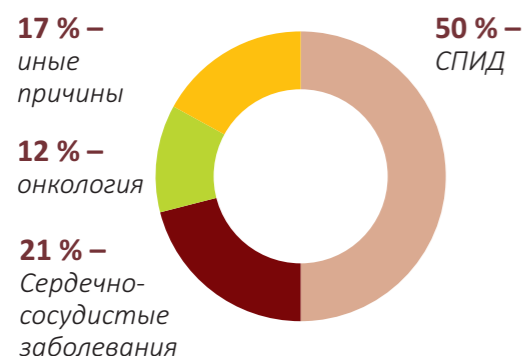
²⁴ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 29.05.2017 № 17-166-2013.

²⁵ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 14.

²⁶ Материалы коллегии УФСИН по итогам деятельности в 2017 году, с. 10.

²⁷ Новые Кресты – современный пенитенциарный комплекс, расположенный в Колпинском районе на территории 35 га земли, с длиной периметра более двух километров. В нем предусмотрена жилая площадь не менее 7 кв.м на одного подследственного. Подследственные размещаются в двух- и четырехместных камерах площадью по 15 и 30 кв.м. Новый комплекс Крестов является самым большим в России и Европе и сможет вместить 4 000 человек.

Причины смертности в учреждениях УФСИН Санкт-Петербурга в 2017 году



В 2017 году, как и в предыдущие годы, к Уполномоченному поступали жалобы на оказание медицинской помощи в учреждениях УФСИН, большинство из которых касалось несвоевременных осмотров и освидетельствований (переосвидетельствований), отсутствия лекарственных препаратов, несогласия с диагнозом, методами лечения и др.³⁰ Аналогичные проблемы оказания медицинской помощи в учреждениях УФСИН поднимались и в обращениях членов ОНК к Уполномоченному³¹.

В 2017 году в учреждениях УФСИН умерло 52 человека (в 2016 году – 91)³². Каждый второй умерший (26 человек) скончался от СПИДа.

В 2017 году в учреждениях УФСИН содержалось 2 840 ВИЧ-инфицированных (2 887 – в 2016)³³, что составляет 22,3 % общего количества лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН³⁴.

В своей жалобе к Уполномоченному гражданин Ш.³⁵ сообщил, что медицинский персонал СИЗО-1 не проинформировал его о выявлении по результатам проведенных обследований ВИЧ-инфекции: с медицинской документацией (диагнозом) Ш. был ознакомлен спустя пять месяцев после обследования. При этом лечение в указанный период времени ему не проводилось. Обвиняемый Ш. впервые был осмотрен врачом-инфекционистом еще через три месяца после ознакомления с диагнозом, а лечение было назначено только через полтора месяца после осмотра. В результате Ш. в течение 9,5 месяцев после подтверждения диагноза не получал необходимую терапию ВИЧ-инфекции.

Уполномоченным была организована совместная с прокуратурой Санкт-Петербурга проверка, в результате которой выявлены нарушения действующего законодательства в деятельности МСЧ-78, в которой осуществлялось медицинское обследование заявителя³⁶.

Право заключенных на получение медицинской помощи и охрану здоровья в учреждениях УФСИН. Медицинское обеспечение в учреждениях УФСИН остается²⁸ самым острым и сложно решаемым вопросом.

В 2017 омбудсменом и сотрудниками его аппарата во взаимодействии с представителями УФСИН, прокуратурой Санкт-Петербурга была проведена плановая проверка соблюдения прав лиц, содержащихся в СИЗО-1, СИЗО-4 и СИЗО-5, установлены факты нарушения требований действующего законодательства при осуществлении медицинского контроля за состоянием здоровья заключенных²⁹.

Гражданка Ш.³⁷, ВИЧ-инфицированная, сообщила Уполномоченному о том, что находилась в СИЗО-5 на позднем сроке беременности, была госпитализирована в СПб ГБУЗ «Клиническая инфекционная больница им. С.П. Боткина», а затем переведена в ФК ЛПУ «Областная больница им. Ф.П. Гааза УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (больница им. Ф.П. Гааза). В ходе оперативного вмешательства ребенок родился мертвым, была произведена ампутация детородного органа. При этом заявителнице возможность консультации и осмотра специалистами ранее предоставлена не была.

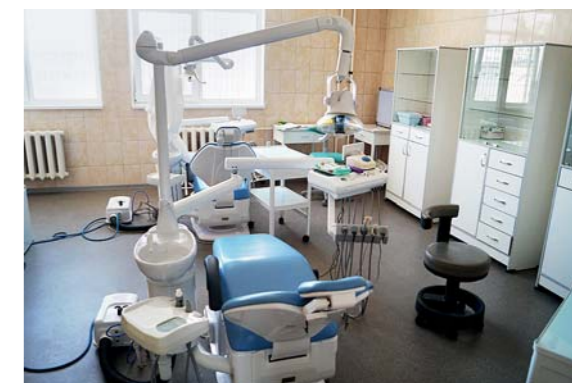
По итогам проведенной Уполномоченным проверки в МСЧ-78 приняты дисциплинарные меры в отношении врача-гинеколога филиала «Медицинская часть № 12» и главного врача-фтизиатра³⁸, ГСУ СК России проводит дополнительную проверку³⁹.

В 2017 году сохранялась востребованность медицинской помощи, оказываемой в стационарной форме, лицам, содержащимся в учреждениях УФСИН. В связи с этим вызывает беспокойство сокращение (почти на 63 %)⁴⁰ коечного фонда в больнице им. Ф.П. Гааза. Это неизбежно повлияет на доступность обследования и лечения, а также своевременность представления документов на МСЭ.

Недостаточный контроль за сроками освидетельствования (переосвидетельствования) лиц, отбывающих наказание, приводит к их несвоевременному направлению на МСЭ, что влечет за собой последствия в виде ухудшения состояния здоровья и запущенности заболеваний⁴¹.

Анализ выявленных проблем в сфере защиты прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы, на охрану здоровья и медицинскую помощь показывает, что их основными причинами являются изолированность учреждений УФСИН от общегосударственной системы здравоохранения, недостаточное финансирование, отсутствие вневедомственного медицинского контроля, а также недостаточное обеспечение кадрового состава пенитенциарной медицины.

Сохраняют актуальность и проблемы получения медицинской помощи лицам, содержащимся в ЦВСИГ, которые отмечались в ежегодных докладах Уполномоченного за 2013–2016 годы⁴².



Медицинский центр в СИЗО-1.

²⁸ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 21–24, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 11, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 15–16.

²⁹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 22.01.2018 № 17-40-2018.

³⁰ Следует отметить, что не все доводы заявителей нашли свое объективное подтверждение.

³¹ Письмо члена ОНК Я.И. Теплицкой от 20.09.2017 № 15-485/17.

³² Письмо УФСИН от 31.01.2018 № 65/ТО/2-1472.

³³ Письмо ФКУЗ МСЧ № 78 ФСИН России от 25.01.2018 № 65/ТО/75/35-149.

³⁴ Материалы коллегии УФСИН по итогам деятельности в 2017 году, с. 10.

³⁵ Обращение от 18.04.2017 № 1687/16-2.

³⁶ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 28.11.2017 № 17-163-2017.

³⁷ Обращение от 27.03.2017 № 367/17.

³⁸ Письмо ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России от 25.07.2017 № 65/ТО/75/6-1328.

³⁹ Письмо ГСУ СК России от 20.07.2017 № 115-692-17.

⁴⁰ Согласно информации ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России от 07.08.2017 № 65/ТО/75/6-1404, лимит в больнице им. Ф.П. Гааза составляет 130 койко-мест. На сайте УФСИН (по состоянию на 01.01.2018) указан лимит наполнения 350 человек (устаревшие данные).

⁴¹ Письмо Главного бюро МСЭ от 17.07.2017 № 2264.

⁴² Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 12–13, 24–27, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 12–15, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 17–19, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 17–19.

Освобождение по болезни осужденных из исправительных колоний



Освобождение от отбывания наказания по болезни. В Докладе Уполномоченного за 2016 год было отмечено, что суды в подавляющем большинстве случаев не поддерживали ходатайства об освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью⁴³.

Согласно данным МСЧ-78⁴⁴, в 2017 году возросло (в три раза) количество решений судов об освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью; в 83,3 % случаев представленные в суд осужденные были освобождены судом (в 2016 году – в 44,4 % случаев).

Вместе с тем не развивается практика применения данной нормы законодательства в отношении подозреваемых и обвиняемых⁴⁵. Так, в 2017 году врачебными комиссиями было выдано

всего четыре медицинских заключения об освобождении по болезни (в 2016 году столько же). При этом на основании данных заключений судами не было вынесено ни одного решения (в 2016 году – одно судебное решение).

31 декабря 2017 года были внесены изменения в статью 110 УПК РФ, в результате чего в 2018 году решение об изменении меры пресечения в виде заключения под стражу на более мягкую при выявлении тяжелого заболевания у подозреваемого или обвиняемого должно приниматься дознавателем, следователем либо судом не позднее трех суток с момента поступления к ним копии медицинского заключения⁴⁶. Данная мера направлена на реализацию положений статьи 41 Конституции РФ и требований законодательства⁴⁷ по соблюдению прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания.

В докладе Уполномоченного за 2016 год был приведен пример того, как ненадлежащее оказание медицинской помощи в МСЧ-78⁴⁸, больнице им. Ф.П. Гааза и негуманные решения судов (отказы в освобождении тяжелобольных) ускорили смерть трех осужденных женщин (в том числе Оксаны Семеновой, представитель которой обратился с жалобой в ЕСПЧ), страдающих онкологическими заболеваниями в последней стадии.

В постановлении от 03.10.2017 по делу Семенова против России⁴⁹ ЕСПЧ констатировал многочисленные нарушения, допущенные в тюремной больнице при лечении пациентки с онкологическим заболеванием. Суд сделал вывод о том, что Правительство РФ не выполнило

Проверка условий содержания заключенных в ФКУ ИК-7. 15.11.2017.



Отряд строгих условий отбывания наказания.



Пункт приема передач.



Общеобразовательная школа для заключенных.

свое обязательство по статье 34 Европейской конвенции⁵⁰ в связи с отказом обеспечить временные меры (предоставить пациентке немедленный доступ ко всему спектру лекарств, доступных для онкологических больных, либо перевести ее в гражданское медицинское учреждение). При этом суд признал это бесчеловечным и унижающим достоинство обращением по смыслу статьи 3 Европейской конвенции и обязал Правительство РФ выплатить денежную компенсацию в размере 20 000 евро несовершеннолетней дочери Оксаны Семеновой. Представляется важным, чтобы данное решение послужило уроком и практика оказания медицинской помощи тяжелобольным заключенным изменилась.

Документирование заключенных паспортом гражданина РФ. Вызывает тревогу положение осужденных, не имеющих паспортов гражданина Российской Федерации.

В 2017 году в адрес Уполномоченного из учреждений УФСИН продолжали поступать обращения по вопросу документирования паспортом гражданина Российской Федерации⁵¹. Среди причин отсутствия паспортов у заявителей – потеря паспорта гражданином, изъятие

⁴³ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 16.

⁴⁴ Письма ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России от 16.11.2017 № 65/ТО/75/35-2063, от 25.01.2018 № 65/ТО/75/35-149.

⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 14.01.2011 № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» (вместе с «Правилами медицинского освидетельствования подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений»).

⁴⁶ Часть 1.1 статьи 110 УПК РФ (с изменениями от 31.12.2017).

⁴⁷ Статьи 9, 10, 99 УПК РФ.

⁴⁸ По информации Ленинградской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях (от 04.08.2017 № 60ж-2015), в связи с осуществлением филиалом «Больница № 1» ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России медицинской деятельности по профилю «онкология» в отсутствие лицензии в 2016 году возбуждено административное производство по части 1 статьи 19.20 КоАП РФ, по результатам которого ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 тыс. рублей.

⁴⁹ Жалоба № 11788/16.

⁵⁰ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950).

⁵¹ Обращения № 151/17 от 02.02.2017, 381/17-2 от 14.08.2017, 381/17-3 от 21.08.2017, 1440/17 от 15.11.2017, 412/16-2 от 06.12.2017.

при задержании сотрудниками правоохранительных органов, потеря в процессе следствия и суда и др.

Согласно информации УФСИН, по состоянию на 1 января 2018 года подлежит документированию 841 осужденный (11 % от общего числа лиц, содержащихся в исправительных колониях). В 2017 году было документировано⁵² 498 человек. Из учреждений УФСИН в 2017 году было освобождено без паспорта 135 осужденных⁵³.

Выход из мест лишения свободы людей, в силу различных причин не имеющих паспорта, препятствует их ресоциализации и влечет целый ряд негативных последствий. В частности, у человека, не имеющего статуса, отсутствует возможность легального трудоустройства и заработка, что, в свою очередь, провоцирует его на повторное совершение противоправных действий.

Независимый контроль за соблюдением прав человека в местах ограничения свободы. В 2017 году успешно развивалось сотрудничество Уполномоченного и ОНК. Материалы проверок ОНК использовались в работе Уполномоченного по обеспечению гарантий защиты прав лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание, а также иностранных граждан, приговоренных судом к выдворению с территории Российской Федерации.

По информации ОНК по итогам 2017 года⁵⁴, предоставленной Уполномоченному, члены ОНК более 120 раз посещали учреждения принудительного содержания, подведомственные УФСИН и ГУ МВД России.

Обеспечение прав беженцев и лиц, ищущих убежище

В 2017 году, как и в предыдущие годы, в Санкт-Петербурге иностранные граждане и лица без гражданства – беженцы либо ищущие убежище – испытывали трудности с реализацией своих прав, гарантированных на уровне российского законодательства и международном уровне⁵⁵. Уполномоченный неоднократно затрагивал эту проблему в своих докладах⁵⁶. В частности, в Докладе Уполномоченного за 2016 год отмечались проблемы, связанные с ограничением в Санкт-Петербурге доступа для лиц, ищущих убежище, к процедуре определения правового статуса⁵⁷.

В 2017 году в Санкт-Петербургское отделение «Российского Красного Креста» (Санкт-Петербургский Красный Крест)⁵⁸ поступали обращения иностранных граждан, ищущих убежище, которые сталкивались со сложностями еще на этапе подачи заявления о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации в Управлении по вопросам миграции.

Административный регламент ФМС России, действовавший до 17.12.2017⁵⁹, содержал рекомендацию о приеме ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении

временного убежища на территории Российской Федерации⁶⁰ по возможности в день обращения. Однако в административный регламент МВД России, утвержденный Приказом МВД России от 07.11.2017 № 838, данная норма включена не была.

По информации Санкт-Петербургского Красного Креста⁶¹, сотрудники которого ежедневно сталкиваются с проблемами иностранных граждан на территории Санкт-Петербурга⁶², в 2017 году сохранили актуальность вопросы, касающиеся документирования граждан Украины, утративших свои документы.

Рекомендации

УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области:

– принять дополнительные меры к исполнению Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части соблюдения сроков отправки Уполномоченному обращений лиц, содержащихся в подведомственных учреждениях;

– в целях своевременного обследования и получения лицами, признанными инвалидами, мер социальной поддержки, усилить контроль за своевременностью направления подозреваемых, обвиняемых, осужденных на медико-социальную экспертизу.

Сохранили актуальность рекомендации, сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2016 год⁶³:

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

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

ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области обеспечить соблюдение правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306, в части организации первичного медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ № 1 ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

⁵² Согласно пункту 4 статьи 173 УИК РФ.

⁵³ Материалы коллегии УФСИН по итогам деятельности в 2017 году, с. 10–11.

⁵⁴ Письмо ОНК от 20.12.2017 № 15-709/17.

⁵⁵ Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», Конвенция о статусе беженцев (1951).

⁵⁶ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 27–28, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 15, 131–132, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 20–21, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 19–21.

⁵⁷ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 19–21.

⁵⁸ Письмо Санкт-Петербургского Красного Креста от 08.12.2017.

⁵⁹ Приказ ФМС России от 19.08.2013 № 352 «Об утверждении Административного регламента ФМС России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении Временного убежища на территории Российской Федерации» (утратил силу).

⁶⁰ Приказ МВД России от 07.11.2017 № 838 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 05.12.2017 № 49120, вступил в силу 17.12.2017).

⁶¹ Письмо Санкт-Петербургского Красного Креста от 08.12.2017.

⁶² За 2017 год Санкт-Петербургским Красным Крестом предоставлено более 700 консультаций на личном приеме беженцам, лицам, получившим статус временного убежища, и лицам, ходатайствующим о статусе беженца.

⁶³ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 23.



1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации

Конституция Российской Федерации

Статья 19.

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

Всеобщая декларация прав человека

Статья 7.

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод

Статья 14.

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

В 2017 году в Санкт-Петербурге выявлялись случаи дискриминации граждан по различным признакам, в т.ч. по признакам инвалидности, пола, национальной принадлежности, сексуальной ориентации, регистрации по месту жительства.

В целях противодействия дискриминации Уполномоченный взаимодействовал как с государственными органами, так и с неправительственными организациями.

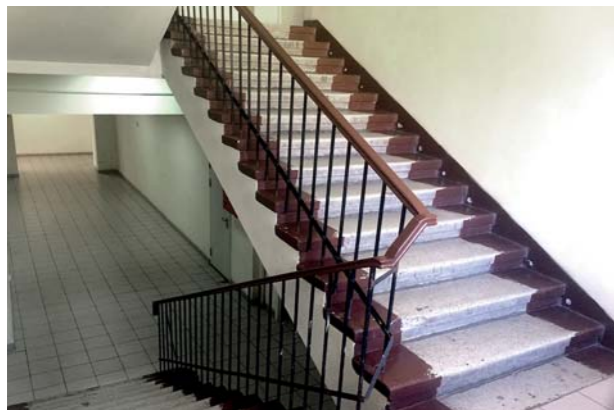
Дискриминация людей с ограниченными возможностями здоровья

Конвенция о правах инвалидов

Статья 2

«Дискриминация по признаку инвалидности» означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении.

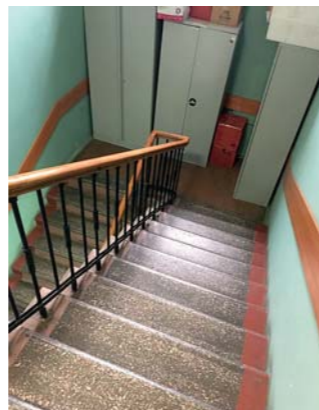
«Разумное приспособление» означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.



Судебные участки № 181–198
Фрунзенского района (ул. Самойловой, д. 12).



Судебные участки № 207–211 Центрального
района (ул. 4-я Советская, д. 24, лит. А).



Усилия, предпринимаемые в последние годы в Санкт-Петербурге органами государственной власти, Уполномоченным, некоммерческими организациями для реализации прав людей с ограниченными возможностями здоровья наравне с другими гражданами, способствуют их интеграции в жизнь общества. Но, несмотря на позитивные изменения, права и законные интересы инвалидов обеспечены далеко не полностью.



Заседание рабочей группы по законодательному расширению возможностей участия инвалидов в гражданско-правовых отношениях. Государственная Дума. 12.07.2017.

Фото из архива депутата Государственной Думы Михаила Терентьева.

В 2017 году Уполномоченным были выявлены нарушения прав людей с ограниченными возможностями здоровья на судебную защиту, на получение социальных услуг, на обеспечение средствами реабилитации, на доступ к культурным ценностям и др.¹

Один из примеров дискриминации инвалидов – сложности в удостоверении своей воли гражданами, которые в силу ограниченных физических возможностей не могут собственноручно поставить подпись (и поэтому лишены возможности, в частности, самостоятельно открыть счет в банке, заключить договор в письменной форме и т.п.). Обсуждение этой проблемы инициировал петербуржец Иван Бакаидов². Для ее решения необходимы изменения в федеральном законодательстве. В настоящее время представители

Уполномоченного в составе межведомственной рабочей группы участвуют в разработке соответствующего законопроекта³.

¹ Раздел «Права людей с ограниченными возможностями здоровья».

² <https://www.change.org/p/прекратите-ущемление-прав-людей-без-подписи-разрешите-подписываться-отпечатком-пальца>

³ Рабочей группой разрабатываются предложения по внесению изменений и дополнений в Гражданский кодекс РФ, в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» и в Закон РФ от 11.02.1993 № 4462-1 «Основы законодательства РФ о нотариате».

Дискриминация женщин

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Статья 11

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:

a) право на труд как неотъемлемое право всех людей;

b) право на одинаковые возможности при найме на работу, в том числе применение одинаковых критериев отбора при найме...

2. Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства и гарантирования им эффективного права на труд государства-участники принимают соответствующие меры для того, чтобы:

a) запретить, под угрозой применения санкций, увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении.

Несмотря на меры, принимаемые в Санкт-Петербурге для ликвидации проявлений гендерной дискриминации, в 2017 году были выявлены случаи нарушений прав женщин на охрану здоровья, на безопасность, на труд и др.

Актуальность проблемы дискриминационного отношения работодателей к беременным женщинам, к женщинам, имеющим малолетних детей, многодетным матерям подтверждается многочисленными обращениями по данной проблеме, поступавшими в различные государственные органы Санкт-Петербурга.

Так, в ГИТ за 11 месяцев 2017 года поступило 281 обращение, касающееся положения женщин, из них 180 обращений о невыплате или нарушении сроков выплаты пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком, 85 – о неправомерном расторжении трудового договора по инициативе работодателя с беременной женщиной, 10 – о нарушении вопросов охраны труда беременных женщин. Были выявлены многочисленные случаи невыплаты пособия по временной нетрудоспособности в связи с материнством, нарушения сроков выплаты единовременного пособия при рождении ребенка, невыплаты пособий по беременности и родам, незаключения в письменной форме трудового договора с беременными женщинами, выплаты пособия по уходу за ребенком с нарушением установленного срока⁴.



Презентация проекта помощи социально уязвимым женщинам help-woman.com в пресс-центре ТАСС (Санкт-Петербург). 19.12.2017.

Проект реализуется в рамках поддержки некоммерческих организаций Фондом-оператором президентских грантов по развитию гражданского общества при содействии Уполномоченного в целях профилактики семейно-бытового насилия, бедности, социальной исключенности и сиротства.

Бесплатная правовая, психологическая и экстренная помощь пострадавшим от домашнего насилия, жертвам торговли людьми, незаконно уволенным, не получившим полагающиеся социальные выплаты и алименты, а также оказавшимся в других трудных жизненных ситуациях женщинам и их детям (вне зависимости от места регистрации и гражданства) оказывается специалистами Центра международных прав человека «Инлайтмент».

⁴ Письмо ГИТ от 20.12.2017 № 78/10-132-17-И.



Проблематика реализации прав женщин на митинге в поддержку Европейского университета. Площадь Ленина. 11.11.2017.



«Не женское это дело». Работа участниц конкурса «Права человека – 2017» Екатерины Булавиной и Анастасии Кузьминой.

За 10 месяцев 2017 года в РО ФСС по вопросам невыплаты или задержки выплаты пособий в связи с материнством было зарегистрировано 327 обращений, по результатам рассмотрения которых нарушения выявлены в 80 % случаев⁵.

В докладах за 2015 и за 2016 годы Уполномоченным поднималась проблема домашнего насилия над женщинами, решению которой не способствовала отмена в 2016 году уголовной ответственности за побои, причиненные близким родственникам⁶ (такие деяния теперь относятся к административным правонарушениям⁷), поскольку жертвами побоев часто становятся именно женщины.

Для помощи женщинам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, в т.ч. ставшим жертвами семейного насилия, в Санкт-Петербурге действует государственная система кризисных центров. За 11 месяцев 2017 года в районных кризисных отделениях для женщин в стационарной и полустационарной формах социального обслуживания социальные услуги были оказаны 5 328 женщинам, из которых 3 715 женщин с детьми, 119 пострадавших от семейного насилия⁸. При этом в наиболее сложной ситуации находятся женщины, не имеющие в Санкт-Петербурге регистрации по месту жительства и не зарегистрированные в качестве лица без определенного места жительства, поскольку для них пользование услугами кризисных центров затруднено.

Дискриминация бездомных

Конституция РФ

Статья 19, часть 2

Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо <...> от места жительства.

Трудовой кодекс РФ

Статья 3

Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от <...> места жительства, <...> а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

⁵ Письмо РО ФСС от 14.12.2017 № 01-24/06-19229.

⁶ Федеральный закон от 07.02.2017 № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации».

⁷ Статья 6.1 1 КоАП РФ.

⁸ Письмо Комитета по социальной политике от 21.12.2017 № 15-629/17-9.

Сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и <...> не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Постановление КС РФ от 02.02.1998 № 4-П.

Одной из самых дискриминируемых категорий граждан в 2017 году оставались бездомные. Возможность бездомных реализовать свои конституционные права осложняется тем, что нередко помимо жилища, регистрации по месту жительства или пребывания у бездомных отсутствуют и документы, необходимые для устройства на работу, для получения социальной и медицинской помощи, для социального обеспечения.

Важную роль в защите прав бездомных играют общественные организации – СПб БОО «Ночлежка», СПб БОО «Мальтийская служба помощи» и др. Так, в 2017 году НКО содействовали организации возможности обогрева низкопороговой доступности, оказывали помощь бездомным в восстановлении документов.

Дискриминация бездомных людей в социальной сфере происходит в т.ч. вследствие того, что меры социальной поддержки, предусмотренные Социальным кодексом Санкт-Петербурга, предоставляются гражданам без определенного места жительства при условии постановки их на учет в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга⁹, причем встать на учет вправе только бездомные, ранее имевшие последнюю регистрацию (прописку) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде)¹⁰. В некоторых случаях гражданам удается доказать факт проживания в Санкт-Петербурге в течение длительного времени и зарегистрироваться в качестве лица без определенного места жительства на основании судебного решения¹¹.

Важное значение в реализации бездомными права на жилище имеет позиция Санкт-Петербургского городского суда, согласно которой учет гражданина СПб ГКУ ЦУСО в качестве лица без определенного места жительства в течение 10 лет является основанием для постановки на жилищный учет¹².

Примером произвольной, нарушающей закон дискриминации бездомных является нередко предъявляемое к соискателям рабочих мест требование о наличии «прописки» (регистрации), прямо противоречащее ТК РФ¹³.



СПб ГКУ «Центр учета» (ул. Тамбовская, д. 78, лит. Б).

⁹ Пункт 3 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

¹⁰ Пункт 1 «Положения об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства», утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2007 № 1010.

¹¹ Например, решение Калининского районного суда от 30.03.2005 по делу № 2-3024/05.

¹² Решение Санкт-Петербургского городского суда по иску Ф. от 24.10.2017.

¹³ Статья 64 ТК РФ.

Дискриминация людей нетрадиционной сексуальной ориентации

В 2017 году в Санкт-Петербурге снова отмечались случаи физического насилия по мотивам ненависти к лицам нетрадиционной сексуальной ориентации.

ЛГБТ-организация «Выход» сообщила о 17 случаях нападений на представителей ЛГБТ-сообщества в 2017 году (2016 году – 14, в 2015 году – 19), в результате которых пострадало 46 человек. В большинстве случаев подвергшиеся нападениям граждане не обращались в полицию, поскольку, по мнению пострадавших, такие обращения, как правило, не приводят к установлению и наказанию виновных¹⁴.

Агрессия и нетерпимость по отношению к представителям ЛГБТ-сообщества зачастую нагнетается некоторыми СМИ, общественными деятелями, а также сообществами, самоорганизованными в социальных сетях под лозунгом «защиты традиционных ценностей»¹⁵.

Уполномоченный ранее неоднократно отмечал, что бездействие правоохранительных органов, отказ в возбуждении уголовных дел и дел об административных правонарушениях по фактам агрессивных проявлений в отношении участников ЛГБТ-сообщества, а в случае возбуждения дела и рассмотрения его судом – отказ учитывать в качестве обстоятельств, отягчающих наказание, мотивы ненависти к социальной группе лиц с определенными сексуальными ориентациями, укрепляет у проявляющих агрессию и насилие граждан уверенность в своей безнаказанности¹⁶.



Митинг с заявленной целью: «Призыв к толерантному отношению общества к ЛГБТ». Марсово поле. 02.04.2017.

2 июня 2017 года трое неизвестных граждан, выкрикивая гомофобные оскорбления, избили представителя ЛГБТ-сообщества Б. Пострадавший был доставлен в больницу, после чего обратился в полицию. Однако действенных мер для проведения проверки по заявлению Б. принято не было¹⁷, в возбуждении уголовного дела было отказано. Только после того, как по факту бездействия сотрудников полиции депутат Государственной Думы М.В. Романов направил обращение в МВД¹⁸, уголовное дело было возбуждено и гражданин Б. признан потерпевшим.

12 августа 2017 года очевидцем нападения на представителей ЛГБТ-сообщества по мотивам ненависти к указанной социальной группе стал представитель Уполномоченного, осуществлявший наблюдение за публичным мероприятием на Марсовом поле¹⁹. Группа граждан напала на участницу акции, распылив ей в лицо перцовый газ. Сотрудники полиции настигли нападавших, но не стали их задерживать. Через непродолжительное время эти же люди, преследуя участников ЛГБТ-митинга, снова

распыляли газ. Нападение сопровождалось гомофобными оскорблениями. Пострадали около 10 участников акции, а также сопровождавшие их журналисты. Одна гражданка была госпитализирована. По факту нападения возбуждено уголовное дело, расследование по которому не завершено²⁰.

В 2017 году ЛГБТ-организацией «Выход» было зарегистрировано девять случаев (в 2016 – 11), в которых лица нетрадиционной сексуальной ориентации становились жертвами противоправных действий групп лиц, использовавших в качестве «приманки» для мужчин, принадлежащих к ЛГБТ-сообществу, так называемые «подставные свидания», в ходе которых жертвы подвергались унижению и вымогательству, однако, опасаясь дальнейшего преследования, в полицию, как правило, не обращались.

Вместе с тем именно при условии наличия заявлений потерпевших подобные преступления могут быть раскрыты, а совершившие их лица – привлечены к ответственности. Так, после обращения потерпевшего следственным управлением УМВД России по Невскому району были возбуждены уголовные дела по признакам преступления, предусмотренного пунктом «а» части 2 статьи 161 УК РФ (грабеж, совершенный группой лиц по предварительному сговору), а двое пострадавших были признаны потерпевшими²¹.

ЛГБТ-организацией «Выход» в 2017 году были зафиксированы случаи дискриминации членов ЛГБТ-сообщества в сфере трудовых отношений, в одном из которых гражданин был вынужден уволиться, а также случаи дискриминации, заключающейся в отказе в предоставлении им услуг гражданско-правового характера (отказ в продаже продуктов питания, в психологической помощи, в предоставлении услуг фитнес-клуба и др.)²².



ЛГБТ-митинг в специально отведенном месте на Марсовом поле. 12.08.2017.

¹⁴ Письмо ЛГБТ-организации «Выход» (от 28.02.2018 № 15-521/17-248).

¹⁵ <https://spid.center/ru/articles/1043>; <http://ren.tv/proekti/gey-over-kto-oplachivaet-raduzhnoe-vosstanie>; https://vk.com/g.sterligov?w=wall190311096_7220

¹⁶ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 27, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 30.

¹⁷ Материал проверки в 28 отделе полиции УМВД России по Центральному району, КУСП-13108 от 08.06.2017.

¹⁸ Депутатский запрос от 21.09.2017 № РМВ-4/679 от депутата Государственной Думы РФ Министру внутренних дел РФ.

¹⁹ Отчет о мероприятии: http://ombudsmanspb.ru/12_08_2017_otchet_o_nabljudenii_za_publichnym_mero

²⁰ Письмо ЛГБТ-организации «Выход» от 28.02.2018 № 15-521/17-248.

²¹ Уголовное дело № 11701400009743021, уголовное дело № 11701400009743019.

²² Письмо ЛГБТ-организации «Выход» от 28.02.2018 № 15-521/17-248.

Дискриминация содержащихся под стражей

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 10, пункт 3

Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключенных, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание.

Задачами пенитенциарной системы является не только восстановление социальной справедливости, но и исправление и перевоспитание заключенных. Выполнение этих задач не предполагает намеренное причинение страданий осужденному или стремление к его устрашению. Следовательно, гражданам, содержащимся под стражей, должны обеспечиваться гарантии всех прав, за исключением подлежащих ограничению в порядке, установленном законом. Ущемление лиц, находящихся под стражей, в правах, не подлежащих ограничению в сравнении с гражданами, не содержащимися под стражей, по существу, является дискриминацией.

В 2017 году в учреждениях УФСИН Уполномоченным были выявлены факты дискриминационного ограничения прав лиц, содержащихся под стражей.

Так, требует решения проблема дискриминации содержащихся в учреждениях УФСИН беременных женщин и женщин с малолетними детьми, происходящей вследствие недостаточной нормативной конкретизации их прав. Согласно анализу, произведенному УФСИН, это относится к обеспечению условий проживания, дополнительного питания, качества питьевой воды, специализированного медицинского ухода и т.п. Значительные затруднения с оформлением социальных пособий, связанных с беременностью и материнством, испытывают заключенные под стражу женщины, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, поскольку порядок оформления социальных пособий для них не установлен законодательством, функции по оформлению пособий за сотрудниками следственных изоляторов не закреплены²³.

Актуальной является проблема обеспечения техническими средствами реабилитации (ТСР) инвалидов, содержащихся в следственных изоляторах.

Порядок обеспечения ТСР осужденных и отбывающих наказание инвалидов урегулирован федеральным законодательством²⁴, однако он не установлен для подозреваемых и обвиняемых граждан, содержащихся под стражей. Поэтому в соответствии с пунктом 16 Правил обеспечения инвалидов ТСР²⁵ граждане, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступления, должны обращаться с заявлением на обеспечение ТСР в РО ФСС через своего уполномоченного представителя²⁶. Однако на практике они зачастую сталкиваются с проблемами при реализации права на обеспечение ТСР.

²³ Письмо УФСИН от 04.12.2017 № 65/Т0/2-16902.

²⁴ Приказ Минюста России от 22.09.2015 № 222 «Об утверждении порядка обеспечения условий для проведения реабилитационных мероприятий, пользования техническими средствами реабилитации и услугами, предусмотренными индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида в отношении осужденных, являющихся инвалидами и находящихся в исправительных учреждениях».

²⁵ Постановление Правительства РФ от 07.04.2008 № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».

²⁶ Письмо РО ФСС от 02.10.2017 № 01-24/03-01-24/03-8591.

Дискриминация иностранных граждан и лиц без гражданства

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Статья 1

«Расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

Анализ обращений иностранных граждан в 2017 году в адрес Уполномоченного, в правоохранительные органы и в неправительственные организации показал, что проблема ксенофобии и национализма не утратила актуальности.

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга, количество преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан, уменьшилось с 874 в 2016 году до 799 в 2017 году (на 8,6 %). При этом объективные статистические данные правоохранительных органов показывают, что бытующие в общественном сознании представления о повышенной криминальности иностранных граждан не соответствуют действительности. По сравнению с 2016 годом число преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства снизилось (в 2017 – 2 607 преступлений, что составило 5,0 % от общего числа зарегистрированных в Санкт-Петербурге преступлений; в 2016 – 3 084, или 5,8 % от числа зарегистрированных преступлений). Большую часть преступлений, совершенных в 2017 году иностранными гражданами, составили корыстные преступления (30,8 %, в основном кражи, грабежи и разбои) и преступления, связанные с изготовлением и использованием заведомо подложных миграционных документов – 20,3 %²⁷. Эти данные еще раз подтверждают порочность обозначения термином «этническая преступность» всех преступлений, совершенных с участием иностранных граждан. Следует избегать ложных стереотипов, способствующих росту ксенофобии в обществе.

Согласно правовой позиции Европейского суда по правам человека расовая дискриминация является особо оскорбительным видом дискриминации и, ввиду ее опасных последствий, требует от властей особой бдительности и энергичной реакции²⁸. Уполномоченный неоднократно отмечал необходимость своевременного пресечения ксенофобных проявлений в Санкт-Петербурге, привлечения к ответственности виновных в них лиц.

По данным мониторинга, проведенного Информационно-аналитическим центром «Сова», в 2017 году в Санкт-Петербурге от нападений по мотивам расовой ненависти пострадало 25 человек, один из них погиб²⁹.

Меры для пресечения проявлений ксенофобии в Санкт-Петербурге принимались как правоохранительными, так и судебными органами.

Так, Красногвардейским районным судом Санкт-Петербурга гражданка П. была осуждена за совершение преступления, предусмотренного частью 1 статьи 280 и частью 1 статьи 282 УК РФ.

²⁷ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 09.02.2017 № 16-21-218.

²⁸ Eur. Court H.R. Case of Timishev v Russia. Judgment of 13 December 2005 (Application No. 55762/00 and 55974/00), para. 56.

²⁹ http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2018/01/d38732/?print=1#_ftnref2

Суд установил, что гражданка П. на балконе своей квартиры разместила плакат с текстом, направленным на возбуждение ненависти и вражды, унижение человеческого достоинства³⁰.

Кировский районный суд осудил гражданина П. по части 2 статьи 280 УК РФ (публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности), который разместил в свободном доступе в сети Интернет изображение с ксенофобской подписью³¹.

Петроградский районный суд вынес приговор по части 1 статьи 282 УК РФ (возбуждение вражды и унижение достоинства по признаку национальности) гражданину П., разместившему в социальной сети «ВКонтакте» текст с целью возбуждения ненависти и вражды по признакам национальности – к украинцам и представителям народов Средней Азии³².

Сохраняются проявления дискриминации иностранных граждан при осуществлении ими трудовой деятельности, отмечавшиеся Уполномоченным ранее³³. Дискриминация иностранных граждан зачастую проявляется уже на этапе поиска работы (так, в сети Интернет работодателями нередко размещаются объявления о вакансиях, в которых в качестве требований, предъявляемых к соискателям рабочих мест, указаны желаемая (нежелаемая) этническая или национальная принадлежность).

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

Уполномоченным в 2017 году были выявлены проблемы, связанные с дискриминацией и других категорий граждан. Так, например, были выявлены случаи дискриминации в части нарушения права на непрерывное образование призывников, которым исполнилось 18 лет в ходе обучения по программе среднего общего образования³⁴. В результате анализа результатов выборов, состоявшихся в 2016 году, была выявлена дискриминация студентов вузов, проживающих в общежитиях, лишенных права избирать депутатов Законодательного Собрания³⁵.



Круглый стол «Содействие разнообразию и созданию свободной от дискриминации среды в городах, принимающих Чемпионат мира по футболу 2018 года. Роль Санкт-Петербурга». 21.03.2017.

В ходе мероприятия, организованного Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека при поддержке Уполномоченного, обсуждались меры для профилактики и пресечения дискриминации, в частности среди футбольных болельщиков.*

* http://ombudsmanspb.ru/ru/21_03_2017_v_sankt_peterburge_prodolzhaetsja_rabot

Рекомендации

Минюсту России принять меры для нормативного урегулирования:

– условий проживания, дополнительного питания, качества питьевой воды для содержащихся в учреждениях УФСИН беременных женщин, матерей с детьми и самих детей, условий обеспечения безопасности детей, специализированного медицинского ухода, помощи беременным женщинам и малолетним детям, предоставления для них предметов первой необходимости;

– порядка оформления и выплаты пособий по беременности и родам, пособий по уходу за ребенком, материнского капитала подозреваемым и обвиняемым, заключенным под стражу.

Управлению Судебного департамента в Санкт-Петербурге принять дополнительные меры для обеспечения доступности помещений судов для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области принять меры для обеспечения ТСП нуждающихся лиц с ограниченными возможностями здоровья из числа подозреваемых и обвиняемых.

Сохраняют также актуальность рекомендации, сформулированные в Докладах Уполномоченного за 2015 и 2016 годы:

Органам государственной власти Российской Федерации рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция).

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

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

³⁰ Решение Красногвардейского районного суда от 12.03.2018 по делу № 1-293/2018.

³¹ Телеграмм-канал Объединенной пресс-службы судов Санкт-Петербурга (<https://t.me/SPbGS/1537>).

³² Решение Петроградского районного суда от 13.11.2017 по делу № 1-54/2017.

³³ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 166–170, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 129–131, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 171–172, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 192–194.

³⁴ Подробнее об этом в разделе «Права призывников и военнослужащих».

³⁵ Статья 4, пункт 4 статьи 13 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», подробнее в специальном докладе Уполномоченного о нарушении избирательных прав граждан, с. 37.



1.3. Право на участие в управлении делами государства

Конституция Российской Федерации

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

В сфере реализации избирательных прав граждан в Санкт-Петербурге актуальность представляют следующие проблемы:

- неэффективное информационное обеспечение выборов;
- необоснованные ограничения при проведении предвыборной агитации;
- отсутствие достаточных гарантий для обеспечения добровольного волеизъявления социально уязвимых категорий граждан (инвалидов, пациентов психиатрических стационаров и др.);
- нарушения порядка голосования и подведения итогов выборов;
- несоблюдение порядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав;
- безнаказанность организаторов так называемых «каруселей» и других нарушений избирательных прав граждан.

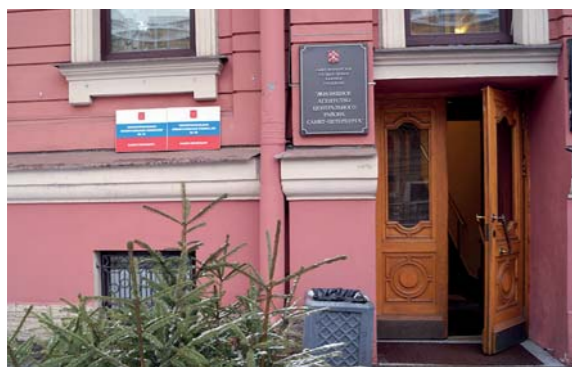
В 2014–2016 годах завершились циклы формирования составов Государственной Думы, Законодательного Собрания, органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, был избран Губернатор. В 2017 году на территории Санкт-Петербурга избирательные кампании не проводились.

При этом в 2017 году в Санкт-Петербурге продолжалось рассмотрение жалоб участников избирательного процесса, принимавших участие в выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва и депутатов Законодательного Собрания шестого созыва, о несогласии с результатами выборов.

По данным органов прокуратуры Санкт-Петербурга, по итогам избирательных кампаний 2016 года был принят ряд мер прокурорского реагирования. Кроме того, следственными органами возбуждено уголовное дело по факту фальсификации результатов выборов.

Так, прокуратурой Центрального района проведена проверка по обращению координатора избирательного объединения «Санкт-Петербургское региональное отделение ЛДПР» О.А. Капитанова. По итогам просмотра видеозаписи с камер видеофиксации в помещениях участковых избирательных комиссий Центрального района № 2182 и 2197 установлено, что, в нарушение требований части 18 статьи 68 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ), подсчет бюллетеней





ТИК № 16 (Невский пр., д. 176).



Средняя общеобразовательная школа № 90, в которой в период выборов работает УИК № 383 (ул. Сикейроса, д. 5, корп. 2, лит. А).

производился не в установленном порядке. По выявленным фактам нарушений закона прокуратурой района внесено представление председателю ТИК № 16, которое рассмотрено и удовлетворено.

Прокуратурой Пушкинского района по обращению депутата Государственной Думы В.В. Жириновского проведена проверка, в ходе которой в УИК № 1970 выявлены факты выдачи 19 сентября 2016 года председателем УИКа незаверенной, без печати, копии протокола № 2 об итогах голосования по федеральному избирательному округу по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва, а в УИК № 1996 – выдачи копии протокола без указания в нем времени выдачи. По данным фактам прокуратурой района председателю ТИК № 20 внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

Прокуратурой Выборгского района по результатам рассмотрения двух обращений граждан выявлен факт нарушения порядка подсчета в УИКах избирательных бюллетеней и погашения открепительных удостоверений членами УИК № 362, а также факт внесения членом УИК № 383 записей в списки избирателей после начала подсчета голосов. По данным фактам районной

прокуратурой внесены представления в ТИК № 22, которые рассмотрены и признаны обоснованными.

10 марта 2017 года следователем СО по Выборгскому району ГСУ СК России по Санкт-Петербургу возбуждено уголовное дело № 11702400004778640 по признакам преступления, предусмотренного статьей 142.1 УК РФ, в отношении неустановленного лица.

Основанием для возбуждения уголовного дела послужили материалы, направленные ТИК № 22 для проверки в порядке статей 144–145 УПК РФ по обращению Е.И. Тратникова, содержащему доводы о возможном совершении членами избирательной комиссии преступлений, предусмотренных статьями 142–142.1 УК РФ.

В ходе предварительного следствия установлено, что в период времени с 08:00 до 20:00 18 сентября 2016 года неустановленное следствием лицо, находясь в помещении УИК № 383, расположенном в ГБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 90» Выборгского района Санкт-Петербурга, осуществило фальсификацию итогов голосования выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва и депутатов Законодательного Собрания шестого созыва путем замены действительных бюллетеней с отметкой избирателей. В настоящее время по делу продолжается предварительное следствие.

По оценкам петербургского омбудсмена, причины многих нарушений прав избирателей, кандидатов в депутаты, членов избирательных комиссий, назначенных кандидатами и партиями наблюдателей, выявленных в период избирательной кампании 2016 года, имеют межведомственный характер. На совещании в Горизбиркоме по итогам избирательной

кампании 2016 года¹ Уполномоченный предложил привлечь к анализу этих проблем и их решению представителей органов государственной власти Санкт-Петербурга и правоохранительных органов. Инициативу омбудсмена об установлении межведомственного взаимодействия со всеми участниками избирательного процесса поддержал председатель Горизбиркома В.Н. Панкевич.

23 декабря 2016 года при Уполномоченном была создана Межведомственная рабочая группа по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения (Рабочая группа), в которую вошли представители Горизбиркома, Законодательного Собрания, КВЗПБ, ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Тогда же состоялось первое заседание Рабочей группы, посвященное проблемам информационного обеспечения выборов.

В 2017 году состоялось четыре заседания Рабочей группы, на которых были обсуждены проблемные вопросы проведения предвыборных агитационных мероприятий, хранения избирательной документации, защиты избирательных прав отдельных категорий граждан, организации процесса голосования.

Неэффективное информационное обеспечение выборов. В рамках обсуждения практики информационного обеспечения выборов участники заседаний Рабочей группы акцентировали внимание на ненадлежащем информировании избирателей о ходе проведения избирательных кампаний 2016 года в Санкт-Петербурге. В частности, УИКаами в 2016 году извещения гражданам о дате, времени и месте проведения выборов, в отличие от предыдущих избирательных кампаний, не рассылались. Это могло существенно повлиять на возможность реализации гражданами своих избирательных прав (в сравнении с избирательной кампанией 2011 года явка избирателей снизилась с 54,5 % до 32,5 %).

Отказ от рассылки избирателям извещений о выборах мотивировался избирательными комиссиями тем, что данная информация могла быть получена гражданами на сайтах избирательных комиссий или непосредственно на избирательных участках, в помещениях ТИКов, УИКов. Однако по смыслу норм пункта 3 статьи 45, пункта 6 статьи 20 Федерального закона от

Заседания Межведомственной рабочей группы при Уполномоченном по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения.



16.02.2017.



20.04.2017.



20.07.2017.

¹ http://ombudsmanspb.ru/ru/09112016_vybory_2016_v_peterburge_rabota_nad_oshib

12.06.2002 № 67-ФЗ информирование лишь в том случае может быть признано надлежащим, если оно осуществляется путем заблаговременного доведения достоверной и полной информации о выборах (дате, месте и времени проведения голосования) до сведения избирателей. Не может быть признано достаточным информирование избирателей о проведении выборов путем размещения соответствующих сведений только на сайтах избирательных комиссий, так как, во-первых, значительное число избирателей (в том числе лица пожилого возраста, малообеспеченные граждане) не имеют доступа к интернет-ресурсам или не обладают достаточной компьютерной грамотностью для работы с интернет-ресурсами; во-вторых, такое размещение не является доступным: предполагается, что избиратель должен самостоятельно осуществлять поиск информации на сайтах, о существовании которых и о характере размещенной на них информации он может и не знать.

Характеризуя доступность для населения информационных сайтов избирательных комиссий различных уровней, на заседании рабочей группы было отмечено, что собственные информационные сайты в настоящее время появились у всех ТИКов Санкт-Петербурга, в чем важную роль сыграла и принципиальная позиция Уполномоченного. Однако мониторинг указанных сайтов, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного, показал, что в ряде случаев на сайтах не указывались полные составы комиссий, не размещались анонсы всех заседаний и полные тексты решений. Кроме того, ТИКаами не приводилась на сайтах информация о времени своей работы.

УИКи не имеют определенного организационно-правового статуса, в связи с чем законодательство о доступе к информации в настоящее время к ним не применимо.

На сайте Горизбиркома опубликованы сведения только о составе УИК. Никакие решения УИКаами не публикуются².

В Санкт-Петербурге из 105 ИКМО менее трети имеют сайты в сети Интернет или хотя бы страницы на сайтах соответствующих муниципалитетов.

Для обеспечения принципа гласности при прекращении полномочий представительных органов местного самоуправления и назначения муниципальных выборов Горизбиркомом был подготовлен проект изменений в ряд законов Санкт-Петербурга, регулирующих проведение муниципальных выборов. К данному проекту Уполномоченным были направлены в адрес Горизбиркома дополнительные предложения, которые были частично учтены в окончательном варианте законопроекта³. Несмотря на то что законопроект внесен Губернатором на рассмотрение Законодательного Собрания в ноябре 2015 года, он не был рассмотрен и 17 августа 2017 года был отозван. Таким образом, приходится с сожалением констатировать, что данная полезная законодательная инициатива до настоящего времени не реализована.

В ходе второго заседания Рабочей группы была принята к сведению информация Горизбиркома и комитета по законодательству Законодательного Собрания о разработке проекта Закона Санкт-Петербурга «О внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга”», устанавливающего порядок информирования Горизбиркома о начале процедуры формирования ИКМО и обязательность размещения на сайтах муниципальных образований и Горизбиркома соответствующих решений муниципальных советов. В настоящее время в комитете по законодательству проводится работа над законопроектом с учетом замечаний, высказанных юридическим управлением Аппарата Законодательного Собрания.

² http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27_02_2018_vybory/ELECT_2018_4.pdf, с. 17–19.

³ Проект Закона Санкт-Петербурга одобрен постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.11.2015 № 1064.

Необоснованное ограничение прав граждан при проведении предвыборной агитации.

При обсуждении проблемы необоснованного ограничения прав граждан при проведении предвыборной агитации были отмечены имевшие место в 2016 году многочисленные факты необоснованных отказов районных администраций в согласовании агитационных публичных мероприятий. Нередко организаторам предлагалось перенести проведение публичного мероприятия в место, не позволяющее реализовать цели, указанные в уведомлении о проведении публичного мероприятия. Так, некоторыми районными администрациями (Калининский, Невский районы) заявителям под надуманными предлогами было отказано в согласовании проведения таких мероприятий в местах, позволяющих донести позицию их организаторов до сведения избирателей (например, у станций метро). При этом в ряде случаев предлагалось перенести проведение мероприятий в малолюдные места либо даже в другие районы.

Была также отмечена необходимость разграничения агитационных публичных мероприятий и мероприятий по распространению агитационных материалов в практике органов исполнительной власти Санкт-Петербурга и органов внутренних дел в целях разграничения агитационных публичных мероприятий и мероприятий по распространению агитационных материалов. Раздача агитационных листовок является разновидностью разрешенной законом агитационной деятельности, а не разновидностью публичного мероприятия⁴. Таким образом, публичное распространение агитационных материалов, как и не нарушающие общественный порядок встречи кандидатов с избирателями, не требует от организаторов согласования их проведения с уполномоченными государственными органами.

Обеспечение сохранности избирательной документации.

Анализ Уполномоченного показывает, что правовые акты, регламентирующие порядок хранения избирательной документации, носят фрагментарный характер. Законодательство не содержит, в частности, требований к специальным помещениям для хранения избирательной документации, к опечатыванию сейфов, к порядку доступа к находящейся на хранении избирательной документации. Не установлен перечень лиц, имеющих право осуществлять контроль (наблюдение) за соблюдением этого порядка. При этом Определение КС РФ от 07.07.2016 № 1422-О относит процедуры формирования и хранения избирательной документации к мерам, позволяющим обеспечить транспарентность подсчета голосов и установления итогов голосования в качестве условия фиксации нарушений, их предотвращения и последующего оспаривания указанных итогов в судебном порядке.

Ненадлежащее правовое регулирование в этой сфере может приводить к злоупотреблениям членов избирательных комиссий и иных лиц в отношении хранения избирательной документации, что чревато утратой или повреждением документов, имеющих принципиальное значение для установления подлинного волеизъявления избирателей.



Комплекс обработки избирательных бюллетеней.

Фотография предоставлена Горизбиркомом.

⁴ Подпункт «в» пункта 3 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

Защита избирательных прав отдельных категорий граждан. В рамках рассмотрения на заседании Рабочей группы вопросов защиты избирательных прав отдельных категорий граждан была дана критическая оценка практике организации голосования проживающих в ПНИ и пациентов психиатрических больниц. Были отмечены, в частности, имевшие место на выборах в 2016 году факты не только сопровождения медицинскими работниками пациентов стационаров на избирательные участки и в помещения для голосования, но и проставления вместо них отметок в избирательных бюллетенях, что является противозаконным. Отсутствие видеонаблюдения на указанных избирательных участках, которое гарантировало бы медицинскую тайну, но позволило бы вместе с тем обеспечить контроль за ходом выборов, являлось фактором, провоцирующим нарушение избирательных прав граждан. По мнению ряда участников Рабочей группы, возможным вариантом решения может стать организация на указанных избирательных участках видеонаблюдения с особым режимом доступа к видеоматериалам, исключающим доступ к ним лиц, не поименованных в пункте 3 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

В рамках обсуждения проблемы голосования студентов вузов Санкт-Петербурга было отмечено, что с учетом особенностей законодательства проживающие в общежитиях студенты вузов не имели права голосовать на выборах депутатов Законодательного Собрания в отличие от проживающих в общежитиях курсантов военных учебных учреждений. Это свидетельствует о наличии признаков законодательной дискриминации студентов вузов Санкт-Петербурга. В данной ситуации неравенство подхода законодателя к реализации прав студентов гражданских вузов и курсантов военных училищ (и те, и другие имеют временную регистрацию, однако ее наличие в первом случае препятствует, а во втором является условием реализации избирательных прав) должно быть устранено.



Отчет о деятельности ОО «Наблюдатели Петербурга» во время избирательных кампаний 2016 года. 17.04.2017.

Нарушение порядка голосования и подведения итогов выборов. В ходе рассмотрения вопросов, связанных с нарушением порядка голосования и подведения итогов выборов, члены Рабочей группы отметили факты распространенных на выборах 18 сентября 2016 года нарушений избирательных прав граждан (в том числе факты незаконной агитации в день голосования, ненадлежащей работы программно-технических комплексов обработки бюллетеней, необеспечения права наблюдателей осуществлять контроль за ходом голосования, необеспечения опломбировки переносных ящиков для выездного голосования, организации неоднократного контролируемого голосования – так называемых «каруселей»)⁵.

Для выявления лиц, голосовавших более чем на одном избирательном участке, активистами общественной организации «Наблюдатели Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона» (ОО «Наблюдатели Петербурга»), некоторыми членами ТИК № 3 и волонтерами были проанализированы видеозаписи с 260 (из 272) избирательных участков Кировского

района. В результате проделанной работы в 2016–2017 годах было выявлено 100 таких граждан («карусельщиков»), каждый из которых голосовал на 3–9 избирательных участках (всего, по информации волонтеров, «карусельщиками» совершено 460 выходов на избирательные участки). Кроме того, по видеозаписям выявлены изображения более чем 40 членов УИКов, каждый из которых от 2 до 15 раз выдал «карусельщикам» избирательные бюллетени, и 37 из них предварительно опознаны по фотографиям⁶.

По обращению Уполномоченного по данным фактам прокуратурой Санкт-Петербурга и ГСУ СК России проводится проверка. Однако до настоящего времени лица, причастные к совершению вышеуказанных правонарушений, не установлены и не привлечены к ответственности.

По итогам заседаний Рабочей группы Уполномоченным сформулирован ряд предложений по совершенствованию избирательного законодательства и правоприменительной практики⁷, в том числе:

- об обязанности избирательных комиссий информировать избирателей о проведении избирательной кампании (в том числе о дате, времени и месте проведения голосования) способами, обеспечивающими (гарантирующими) доведение указанной информации до сведения избирателей (получение указанной информации избирателями);
- об установлении единого стандарта хранения избирательной документации (в том числе при проведении досрочного голосования) и об определении механизма проверки соблюдения требований к хранению избирательной документации, а также должностных лиц, осуществляющих контрольные функции;
- о необходимости законодательной регламентации механизма, усиливающего контроль за процессом голосования организованных групп избирателей (военнослужащих, лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, проживающих в ПНИ и др.).

Рекомендации

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о подготовке проекта Закона Санкт-Петербурга, обеспечивающего законодательное уравнивание избирательных прав студентов высших учебных заведений и курсантов военных учебных заведений на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Санкт-Петербургской избирательной комиссии:

- регламентировать порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности ТИКов Санкт-Петербурга;
- усилить контроль за эффективностью обучения организаторов выборов.

Прокуратуре Санкт-Петербурга, ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области содействовать обеспечению неотвратимости ответственности за преступления и правонарушения, влекущие нарушения избирательных прав граждан, в т.ч. своевременному возбуждению дел об административных правонарушениях в соответствии с требованиями главы 28 КоАП РФ.

⁶ Там же, с. 38.

⁷ Там же, с. 44.

⁵ http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27_02_2018_vybory/ELECT_2018_4.pdf, с. 26–35.



1.4. Право на свободу собраний

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 вступить 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 или административных органов государства.

Конституция Российской Федерации

Статья 31

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

Закрепленное статьей 31 Конституции РФ право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является фундаментальным, одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина¹.

Право на свободу собраний, а также ограничения этого права установлены в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и должны рассматриваться во взаимосвязи со статьей 10 этой конвенции (право на свободу выражения мнений), так как защита свободы выражения мнений является одной из целей свободы собраний. Статья 11 равно защищает свободу собраний, цели которых «могут раздражать или обижать людей, придерживающихся противоположных мнений»². Единственное ограничение – собрание должно быть «мирным». При этом на властях лежит обязательство защищать участников собраний от насильственного вмешательства со стороны противников демонстрации³.

Для содействия обеспечению гарантий права граждан на свободу мирных собраний в ходе их организации и проведения, а также для восстановления нарушенных прав граждан в 2017 году Уполномоченный взаимодействовал с ГУ МВД России, органами прокуратуры, КВЗПБ, Комиссией по правам человека в Санкт-Петербурге, ОНК, общественными объединениями, организаторами публичных мероприятий. Омбудсмен и его представители наблю-

¹ Определение КС РФ от 07.07.2016 № 1428-О.

² Постановление ЕСПЧ от 21.06.1988 по делу «Организация „Платформа „Врачи за жизнь“ (Plattform „Arzte fur das Leben“) против Австрии», А 139, § 32.

³ Постановление ЕСПЧ от 12.05.2015 по делу «Идентоба и другие против Грузии», № 73235/12, § 94.



Семинар для руководителей территориальных подразделений ГУ МВД России, посвященный вопросам обеспечения правопорядка во время проведения массовых публичных мероприятий. 10.08.2017.

дали за обеспечением прав и свобод граждан в ходе 42 публичных мероприятий⁴.

К наиболее существенным проблемам в сфере реализации права на свободу собраний, выявленным в 2017 году, относятся:

– систематические отказы уполномоченных органов в согласовании публичных мероприятий без веских оснований и предложения организаторам публичных мероприятий таких вариантов их проведения, которые не позволяют реализовать цели мероприятий;

– исключение из перечня специально отведенных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений территории на Марсовом поле, наиболее востребованной гражданами;

– ограничение права на проведение публичных мероприятий в период Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года;

– массовые задержания граждан, находившихся в местах проведения несогласованных публичных мероприятий; содержание задержан-

ных в условиях, нарушающих требования действующего законодательства;

– отсутствие идентификации сотрудников Росгвардии при осуществлении ими своих полномочий в ходе публичных мероприятий.

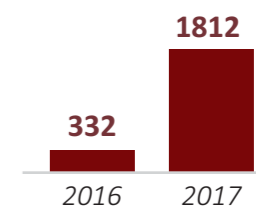
Отказы в согласовании публичных мероприятий

Рост количества отказов в согласовании публичных мероприятий и уменьшение количества их согласований в указанных в уведомлении местах, в которых могут быть достигнуты их цели, может свидетельствовать о позиции КВЗПБ, фактически направленной на ограничение права граждан на свободу собраний.

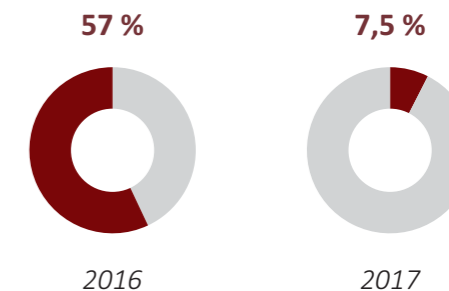
В ряде случаев отказы в согласовании публичных мероприятий обосновывались надуманными предложениями.

Так, 3 марта 2017 года группа граждан обратилась в КВЗПБ с уведомлением о проведении на Марсовом поле 19 марта 2017 года с 12 до 16 часов митинга «Марш в защиту Санкт-Петербурга» с заявленной целью «обсуждение общественно значимых проблем и путей их решения в сферах науки, культуры и образования в городе Санкт-Петербурге»⁵. КВЗПБ не согласовал митинг в указанное в уведомлении время на основании того, что на Марсовом поле согласовано ранее заявленное администрацией Центрального района культурно-массового мероприятие. Заявителям митинга было предложено перенести мероприятие в Удельный парк⁶. Однако, по мнению организаторов, такой вариант не позволил бы реализовать цель митинга. После обращения Уполномоченного к Губернатору и соответствующих переговоров с организаторами митинг был согласован и проведен на Марсовом поле в другой день (18.03.2017). Проверка, проведенная Уполномоченным 19 марта 2017 года, показала, что культурно-массовое мероприятие, послужившее причиной первоначального отказа

В КВЗПБ поступило уведомлений о проведении публичных мероприятий:

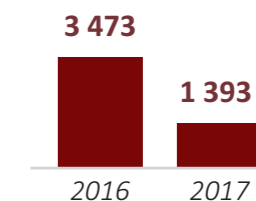


Согласовано мероприятий:

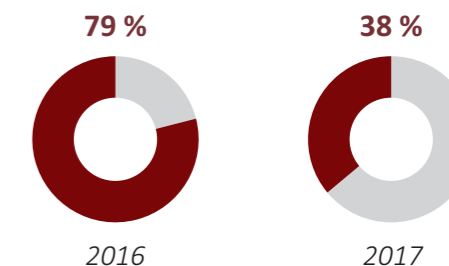


Письмо КВЗПБ от 11.01.2018 № 27-1259/17-0-1.

В администрации районов поступило уведомлений о проведении публичных мероприятий:



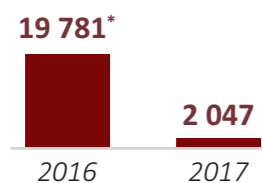
Согласовано мероприятий:



По материалам ответов администраций районов на запросы Уполномоченного о соблюдении прав граждан на территории районов в 2017 году*.

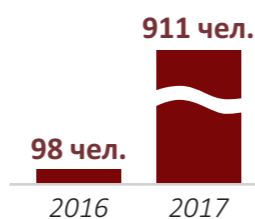
* Указанная информация не полностью отражает статистику согласования публичных мероприятий, поскольку в некоторых случаях организаторы в одном уведомлении сообщали о проведении двух и более публичных мероприятий.

Количество публичных мероприятий:

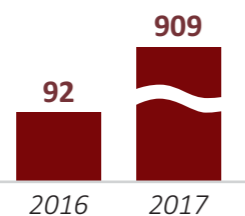


* Резкое сокращение количества проведенных в 2017 году публичных мероприятий в сравнении с 2016 годом связано с большим количеством проведенных в 2016 году мероприятий, связанных с выборами депутатов Государственной Думы седьмого созыва и депутатов Законодательного Собрания шестого созыва.

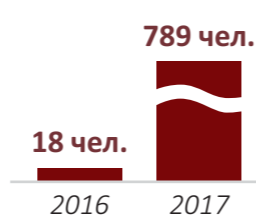
Доставлено в отделы полиции в ходе проведения публичных мероприятий:



Составлено протоколов об административных правонарушениях:



Привлечено к административной ответственности:

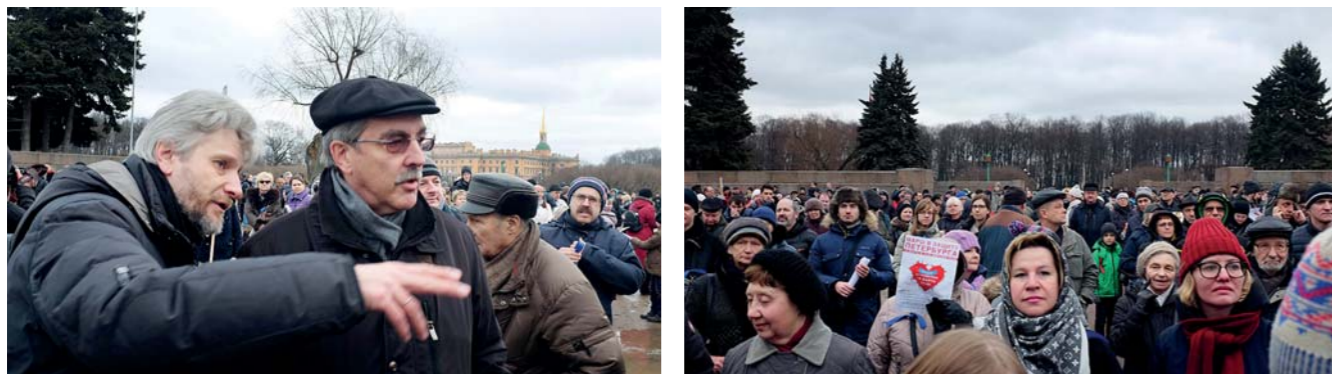


Письмо ГУ МВД России от 17.01.2018 № 114/1-165.

⁴ http://ombudsmanspb.ru/svoboda_mitingov_i_demonstratsij

⁵ Обращение от 07.03.2017 № 288/17.

⁶ Письмо КВЗПБ от 06.03.2017 № 19.7-1343/17.



«Марш в защиту Петербурга». Марсово поле. 18.03.2017.



Культурно-массовое мероприятие (праздник «Море волнуется...»), ставшее поводом для отказа в проведении 19.03.2017 «Марша в защиту Петербурга».

По данным КВЗПБ, проведение мероприятия было запланировано с 11:00 до 19:00 на всей территории Марсова поля. Заявленное количество участников – 300 человек.

в согласовании митинга, привлекло внимание не более 150 участников и закончилось в 15 часов. Таким образом, одновременное проведение митинга на другой части Марсова поля не могло создать препятствий проведению культурно-массового мероприятия.

Возможность организации на Марсовом поле одновременно нескольких мероприятий подтверждается опытом проведения 28 января 2017 года без нарушений общественного порядка встречи депутатов Законодательного Собрания с избирателями, на которую пришли несколько тысяч граждан, одновременно с двумя другими публичными мероприятиями (массовый пикет в специально отведенном месте и митинг на территории между мемориалом «Борцам революции» и площадью Суворова).

Зачастую отказы в согласовании мотивируются тем, что спортивное или культурно-массовое мероприятие, по причине которого было отказано в проведении публичного мероприятия, заявлено на длительный период времени (до десяти часов). Фактически же такие мероприятия, как правило, начинаются одновременно с несогласованным публичным мероприятием, а завершаются сразу после его окончания. Указанные обстоятельства позволяют предположить, что спортивное или культурно-массовое мероприятие заявлялось с целью препятствования проведению публичного мероприятия.

Так, администрация Петроградского района отказала заявителям в согласовании пикета памяти Анны Политковской 7 октября 2017 года на Троицкой площади у Соловецкого камня на основании того, что на том же месте в этот же день ранее уже согласовано проведение

Марсово поле. 28.01.2017.



Акция за сохранение музейного статуса Исаакиевского собора. Публичное мероприятие проводилось в форме встречи депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с избирателями (митинг не был согласован КВЗПБ). По разным оценкам, в акции участвовали от 2 до 5 тыс. человек.



Согласованный митинг с заявленной целью: «В поддержку решения городских властей о передаче управления музейно-религиозным комплексом "Исаакиевский собор" РПЦ». Заявленное количество участников – 700 человек, фактическое – около 50.

8-часового культурно-массового мероприятия⁷. При этом информация о данном мероприятии отсутствовала как на официальном сайте районной администрации, так и в перечне уведомлений, поступивших в администрации районов и КВЗПБ⁸. После обращения Уполномоченного к Губернатору⁹ проведение пикета было согласовано. Мероприятие, указанное в качестве причины первоначального отказа, состоялось на соседней площадке, в нем приняло участие около 20 человек¹⁰. Оба мероприятия прошли без нарушений общественного порядка. Таким образом, первоначальный отказ в согласовании проведения пикета не был обоснованным.

⁷ Письма администрации Петроградского района от 02.10.2017 № ОБ-181-1/17-0-1 и от 03.10.2017 № ОБ-181-2/17-0-1.

⁸ Перечень уведомлений, поступивших в администрации районов Санкт-Петербурга и КВЗПБ, на период с 30.09.2017 по 08.10.2017 (поступил в адрес Уполномоченного 02.10.2017).

⁹ Письмо Уполномоченного от 04.10.2017 № 1216/17.

¹⁰ Перечень уведомлений, поступивших в администрации районов Санкт-Петербурга и КВЗПБ, на период с 30.09.2017 по 08.10.2017 (поступил в адрес Уполномоченного 02.10.2017).

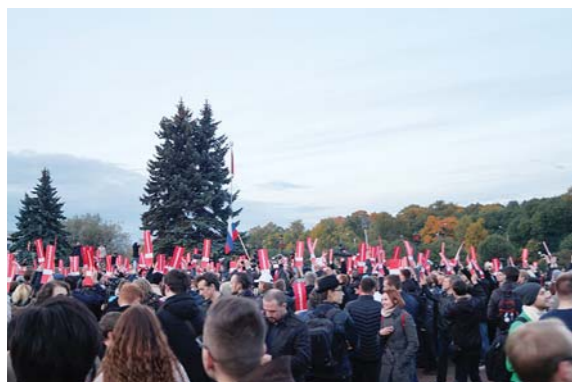
Троицкая площадь. 07.10.2017.



Акция памяти Анны Политковской у памятника жертвам политических репрессий – Соловецкого камня была согласована только после вмешательства Уполномоченного.



Согласованное культурно-массовое молодежное мероприятие «Будущее за нами», посвященное профилактике правонарушений несовершеннолетних.



Несогласованное публичное мероприятие с заявленной целью: «Создание тотальной атмосферы нетерпимости к коррупции, обсуждение социальных вопросов региона». 07.10.2017.

Публичное мероприятие должно считаться согласованным в случае, если уполномоченный орган исполнительной власти в установленный законом срок не довел до организатора предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Постановление Конституционного суда РФ от 14.02.2013 № 4-П (пункт 2.2, абзац 9).

Существующая процедура согласования публичных мероприятий вследствие непрозрачности не позволяет организаторам предвидеть результаты своих действий и создает благоприятные условия для ограничения государственными органами права на свободу собраний¹¹.

Решить проблему транспарентности процедуры согласования возможно путем оперативного размещения уполномоченными органами информации о поданных уведомлениях о проведении публичных мероприятий и принятых по ним решениях.

В некоторых случаях уполномоченные органы, отказывая в согласовании публичного мероприятия, нарушают установленные действующим законодательством требования. Так, например, КВЗПБ отказал заявителям в согласовании митинга на Марсовом поле 7 октября 2017 года на основании того, что в указанное в уведомлении время на том же месте согласовано проведение ранее заявленного культурно-массового мероприятия. При этом организаторам митинга не были предложены ни альтернативные места, ни другое время проведения митинга¹².

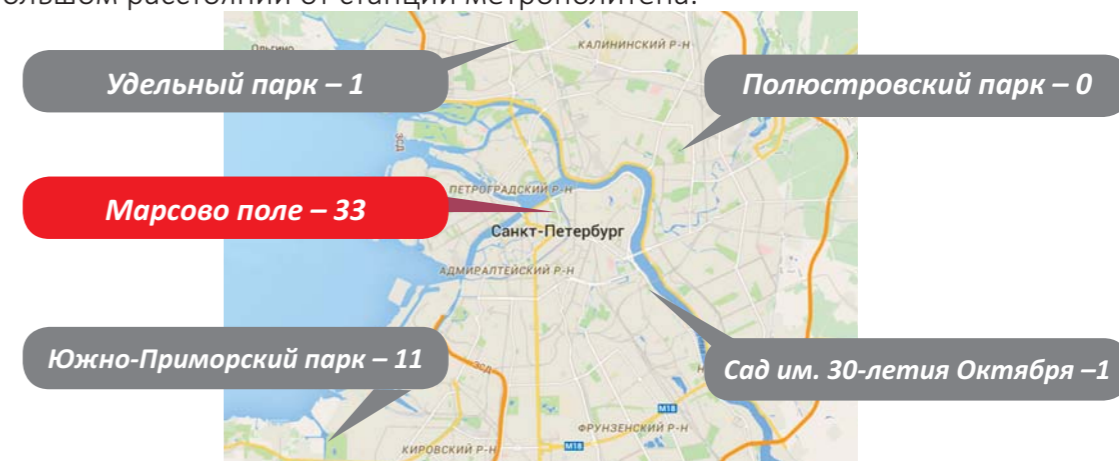
Необоснованные отказы, избирательный подход уполномоченных органов к согласованию

публичных мероприятий вынуждают граждан проводить несогласованные публичные акции или отказываться от реализации конституционного права на свободу собраний. Систематически проявляемое государственными органами и должностными лицами неуважение к праву граждан на свободу собраний способствует радикализации общественных настроений, разрушает веру в закон.

Использование специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий

Реализации гражданами права на свободу собраний в специально отведенных местах способствовало взаимодействие Уполномоченного с руководством ГУ МВД России и доведение до сведения личного состава органов внутренних дел¹³ содержания судебных решений, в том числе правовой позиции КС РФ, согласно которой положения Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (Федеральный закон № 54-ФЗ)¹⁴ не препятствуют проведению в специально отведенных местах без предварительного уведомления публичных мероприятий любой формы (в том числе нескольких мероприятий одновременно), если количество участников таких мероприятий не превышает предельной численности лиц, установленной законом субъекта Российской Федерации¹⁵.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 54-ФЗ¹⁶ в Санкт-Петербурге было установлено пять специально отведенных мест¹⁷. Одно специально отведенное место было расположено (до 21.08.2017) в центральной части города (на Марсовом поле), остальные четыре расположены в отдалении от адресатов публичных мероприятий – мест пребывания значительного числа граждан, органов государственной власти и государственных учреждений и на большом расстоянии от станций метрополитена.



По данным КВЗПБ (письмо от 11.01.2018 № 27-1259/17-0-1) и администраций Красногвардейского, Красносельского, Невского и Приморского районов.

¹³ Письмо УМВД России по Центральному району от 11.02.2017 № 177800019836.

¹⁴ Часть 1 статьи 7 и часть 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ.

¹⁵ Определение КС РФ от 07.07.2016 № 1428-О.

¹⁶ Часть 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ.

¹⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.12.2012 № 1363 «О специально отведенных местах для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Санкт-Петербурга».

Малое число заявок о намерении использовать специально отведенные места в Красногвардейском, Невском и Приморском районах свидетельствует об их не востребоваемости и о несоблюдении органами государственной власти требований Федерального закона № 54-ФЗ, обязывающего при определении специально отведенных мест и порядка их использования обеспечить возможность достижения целей публичных мероприятий¹⁸.

Проблемы с проведением публичных мероприятий обострились после ликвидации с 22 августа 2017 года специально отведенного места, расположенного на Марсовом поле¹⁹, – единственного активно востребованного организаторами и участниками публичных мероприятий.

Ограничение права на свободу собраний в период проведения Кубка конфедераций FIFA 2017 года

Согласно Указу Президента РФ № 202²⁰ на территориях субъектов Российской Федерации, в пределах которых расположены объекты инфраструктуры, предназначенные для



проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года (Кубок конфедераций), а также в прилегающих к ним акваториях с 1 июня по 12 июля 2017 года были введены усиленные меры безопасности, в частности ограничивающие право граждан на свободу собраний²¹.



Акция памяти о родителях – жертвах политических репрессий, место гибели которых неизвестно. Воскресенская набережная. 03.06.2017.

В Санкт-Петербурге в период проведения Кубка конфедераций указанные положения федерального законодательства неоднократно использовались органами исполнительной власти как основание для отказа в согласовании публичных мероприятий.

Так, на основании ограничений, установленных Указом Президента РФ № 202, ООО «Мемориал» не было согласовано проведение 3 июня 2017 года традиционной траурной акции памяти жертв политических репрессий напротив здания следственного изолятора № 1 «Кресты»²², в то же

время представители исполнительной власти не привели веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте невозможно²³. После вмешательства Уполномоченного траурное мероприятие все же было согласовано и прошло без нарушений общественного порядка²⁴.

Положениями Указа Президента РФ № 202 был обоснован и отказ КВЗПБ в согласовании проведения 1 июня 2017 года на территории Марсова поля пикета, приуроченного к Дню защиты детей, и предложено место в Удельном парке²⁵. В связи с невозможностью реализовать цели пикета в Удельном парке и решением Смольнинского районного суда, подтвердившего правомерность позиции КВЗПБ²⁶, организаторы отказались от проведения пикета.

Аналогичные основания были приведены КВЗПБ для отказа в согласовании проведения 12 июня 2017 года митинга во всех предложенных организаторами местах в центральной части города (включая специально отведенное место на Марсовом поле)²⁷. Предложение провести митинг в Удельном парке организаторы сочли неприемлемым из-за невозможности реализовать цели акции и приняли решение проводить митинг на Марсовом поле в несогласованном формате. В результате в ходе акции была затруднена охрана общественного порядка; проведены многочисленные задержания граждан.

Во всех перечисленных случаях обоснованием отказов служили требования федерального законодательства, призванные обеспечивать безопасность в период проведения спортивных мероприятий. При этом критерии для отказа или согласования публичного мероприятия действующим федеральным законодательством не установлены, что, как показала практика, может приводить к произвольному ограничению конституционного права на свободу собраний.

Нарушения прав при задержаниях участников публичных мероприятий

В 2017 году проблемы, связанные с задержаниями участников публичных мероприятий полицией, не только сохранили актуальность, но и обострились вследствие массовых задержаний граждан в ходе несогласованных мирных публичных мероприятий, не представляющих опасности для жизни, здоровья, имущества граждан.



Несогласованное публичное мероприятие с заявленной целью: «Выступление в поддержку требования расследовать факты коррупции высших должностных лиц России. Создание в стране атмосферы тотальной нетерпимости к коррупции в любом проявлении». Марсово поле. 12.06.2017.

¹⁸ Часть 1.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ.

¹⁹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2017 № 697.

²⁰ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года».

²¹ Пункт 11 Указа Президента РФ № 202: «В субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, не связанные с проведением Кубка конфедераций и чемпионата мира по футболу, в период с 1 июня по 12 июля 2017 г. и в период с 25 мая по 25 июля 2018 г. могут проводиться в местах <...> с количеством участников и во временной интервал, которые определяются органами исполнительной власти таких субъектов Российской Федерации <...> по согласованию с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности».

²² Письмо администрации Центрального района (без даты) № 01-14-1827/17-0-0, письмо ГУ МВД России от 02.06.2017 № 11/2-2236.

²³ Определение КС РФ от 14.02.2013 № 4-П.

²⁴ <http://ombudsmanspb.ru/ru/events-day/2017-6-5П>

²⁵ Письмо КВЗПБ от 23.05.2017 № 64-3965/17.

²⁶ Решение Смольнинского районного суда от 26.05.2017 по делу № 2а-2870/17.

²⁷ Письма КВЗПБ от 05.06.2017 № 64-4292/17-1, от 01.06.2017 № 64-4294/17, от 08.06.2017 № 64-4592/17.

Согласно Руководящим принципам по свободе мирных собраний²⁸, задержание участников собрания во время его проведения (на основании совершения ими административных, уголовных или иных правонарушений) должно иметь веское обоснование с учетом права на свободу и безопасность личности и того факта, что оно может быть осуществлено и после окончания собрания; задержание следует использовать только в наиболее трудных ситуациях, когда неприменение этой меры может привести к совершению серьезного уголовного преступления.

Конституционный суд РФ, равно как и ЕСПЧ²⁹, неоднократно подчеркивал, что ответственность за нарушение порядка проведения митингов должна наступать не в связи с созданием неудобств для передвижения граждан, а только в тех случаях, когда проведение мероприятия создало реальную угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью как участников, так и других лиц. ЕСПЧ определил, что единственным видом собраний, которые нельзя отнести к категории «мирных собраний», являются те собрания, в которых организаторы и участники намерены применять насилие, которое приводит к общественным беспорядкам.



Задержание участников несогласованной акции против коррупции. Площадь Восстания. 26.03.2017.

Среди несогласованных публичных мероприятий в 2017 году особое место занимают акции, состоявшиеся 26 марта, 29 апреля и 12 июня, в ходе которых производились массовые задержания граждан.

По данным ГУ МВД России, 26 марта 2017 года в ходе шествия, последовавшего за митингом на Марсовом поле, был задержан 131 человек, 29 апреля 2017 года, по данным средств массовой информации, на акции у станции метро «Горьковская» были задержаны от 40 до 120 человек³⁰, 12 июня 2017 года в ходе митинга на Марсовом поле было задержано 548 человек³¹ (по информации сайта «ОВД-Инфо» – 658 человек³²). Среди задержанных были несовершеннолетние, журналисты, наблюдатели, члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, депутат Законодательного Собрания³³. В ряде случаев задержания, которые осуществляли сотрудники полиции совместно

²⁸ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, опубликованные Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, <http://www.osce.org/ru/odihr/83237>

²⁹ Постановления ЕСПЧ по делам: «Сисс против Франции» (от 09.04.2002), «Г. против Федеративной Республики Германия» (1989 год).

³⁰ Публикация в газете «Деловой Петербург» от 29.04.2017.

³¹ Письмо Губернатора от 06.08.2017 № 07-138/7468.

³² <https://ovdinfo.org/news/2017/06/13/ot-kaliningrada-do-vladivostoka-ne-menee-1720-chelovek-zaderzhali-po-vsey-rossii-12>

³³ По данным ГУ МВД России (от 22.06.2017 № 114/1-2025), после проведенных задержаний и доставлений в территориальных отделах полиции было составлено 510 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.3 КоАП РФ и 561 протокол по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ.

с Росгвардией, носили неизбирательный характер, сопровождалась неоправданным применением к задержанным физической силы, при том что действия задержанных граждан носили мирный характер.

Отсутствие идентификации сотрудников Росгвардии при осуществлении ими своих полномочий в ходе публичных мероприятий создает условия для возможных нарушений прав человека. Так, на запрос депутата Законодательного собрания Б.Л. Вишневого о нарушениях, допущенных при задержаниях 26 марта 2017 года, командующий Северо-Западным округом войск Росгвардии сообщил, что «в связи с отсутствием в письме достаточных данных о сотрудниках Росгвардии, идентифицировать их и провести проверку законности их действий не представляется возможным»³⁴.

Кроме того, в ходе наблюдения за публичными мероприятиями было выявлено нарушение сотрудниками Росгвардии требований, установленных Федеральным законом о Росгвардии³⁵, согласно которым сотрудник Росгвардии перед применением физической силы обязан сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, что он является сотрудником Росгвардии, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника Росгвардии.

Также выявлены факты недостаточности процессуальной регламентации осуществления сотрудниками Росгвардии фактического задержания. Проводя задержания участников публичных мероприятий, сотрудники Росгвардии фактически инициируют привлечение граждан к административной ответственности, поскольку начало мер процессуального обеспечения (момент фактического ограничения свободы) начинается именно в момент фактического задержания. При этом по делам об административных правонарушениях, связанных с акцией 12 июня 2017 года, ни одного рапорта или иного документа, составленного сотрудниками Росгвардии, выявить не удалось.

Проблемы, выявленные в ходе массовых акций 26 марта, 29 апреля и 12 июня 2017 года, были рассмотрены на совместном расширенном совещании командования Северо-Западного округа войск национальной гвардии РФ с представителями правозащитных институтов³⁶, в котором, в частности, приняли участие Уполномоченный, командующий Северо-Западным округом войск Росгвардии, председатель СПЧ, председатель КВЗПБ³⁷. Аналогичные проблемы обсуждались на расширенном заседании постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности СПЧ, состоявшемся 22 июня 2017 года в Москве



Сотрудники Росгвардии без нагрудных знаков, позволяющих их идентифицировать. Александровский парк. 29.04.2017.

³⁴ Письмо Управления Северо-Западного округа войск национальной гвардии РФ от 01.06.2017 № 300/26-2069.

³⁵ Части 3, 4 статьи 18, часть 1 статьи 19 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

³⁶ Расширенное заседание было проведено 31 июля 2017 года в Санкт-Петербурге.

³⁷ http://ombudsmanspb.ru/ru/sobljudenie_prav_grazhdan_na_massovyh_publicnyh_m



Расширенное заседание постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности СПЧ. Москва. 22.06.2017.



Встреча с делегацией СПЧ во главе с Михаилом Федотовым. Офис Уполномоченного. 31.07.2017.

при участии Уполномоченного, представителей органов исполнительной власти субъектов РФ, МВД России.

Сохраняет актуальность проблема нарушения прав человека на свободу и личную неприкосновенность вследствие неперсонифицированных (т.е. не связанных с обстоятельствами совершения предполагаемых нарушений конкретным лицом) задержаний участников публичных мероприятий на срок до 48 часов. Согласно закону административное задержание на срок до 48 часов может быть применено в исключительных случаях³⁸, и административное задержание не может быть признано законным, если оно применялось при отсутствии достаточных оснований, произвольно и не обусловлено характером правонарушения³⁹.

В ходе наблюдения за несогласованными публичными мероприятиями представителями Уполномоченного были выявлены случаи задержания граждан, случайно оказавшихся в местах проведения акций либо не принимавших в них участие.

Так, к примеру, гражданин К., следовавший 29 апреля 2017 года мимо станции метро «Горьковская» на киностудию «Ленфильм» (для прохождения производственной практики, что подтверждается документами и показаниями руководителя практики), был задержан в связи с якобы участием в несогласованном мероприятии и доставлен в отдел полиции. В ходе этой акции был также задержан (по причине нахождения в месте ее проведения) и препровожден в автобус полиции представитель Уполномоченного, осуществлявший наблюдение за публичным мероприятием⁴⁰.

По факту задержания сотрудниками полиции и доставления в 36 отдел полиции УМВД России по Выборгскому району несовершеннолетнего Е. в связи с якобы участием 29 апреля 2017 года в несанкционированной акции Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации Приморского района производства по делам об административных правонарушениях в отношении Е. были прекращены в связи с отсутствием событий административных правонарушений⁴¹.

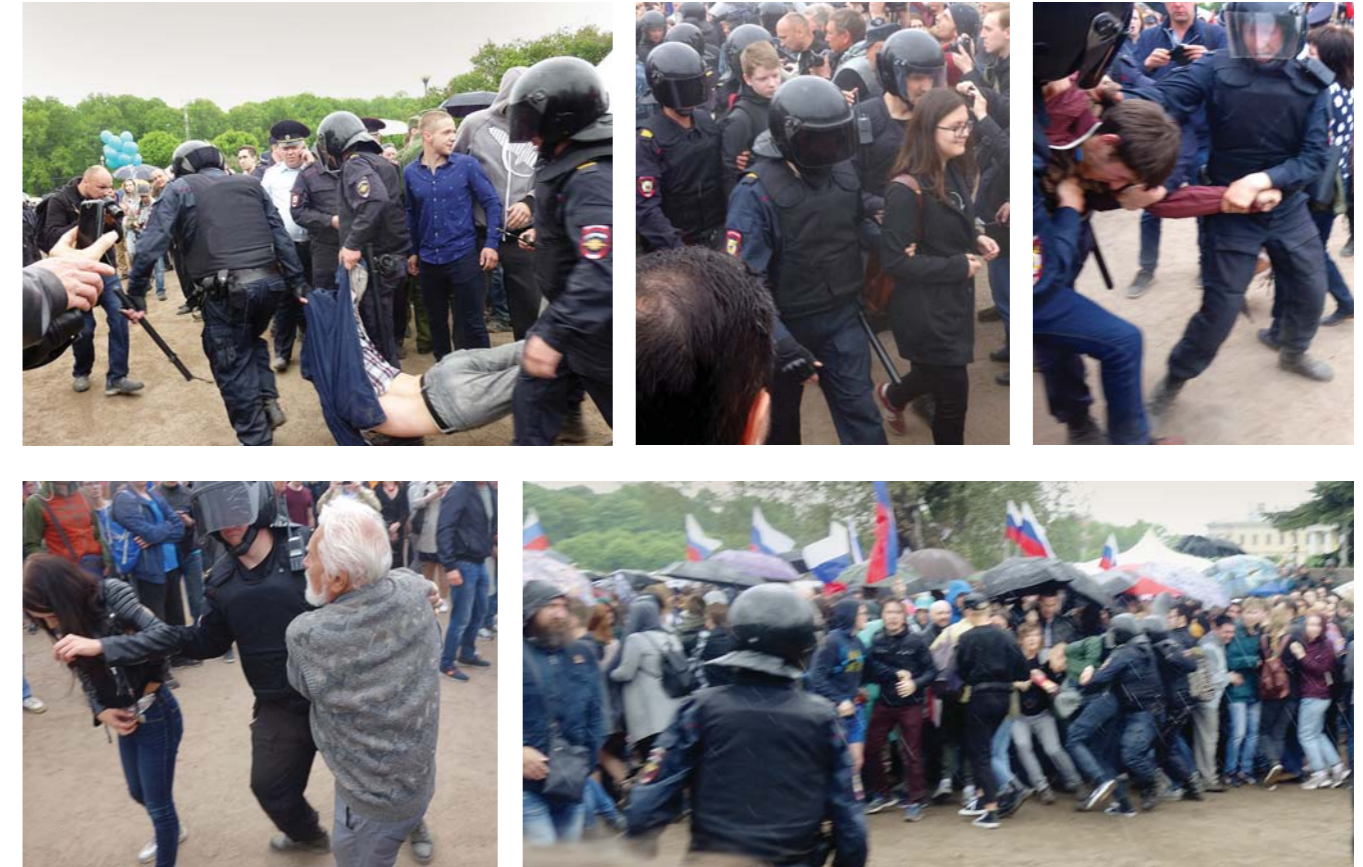
³⁸ Часть 1 статьи 27.3, часть 1 статьи 27.6 КоАП РФ.

³⁹ Постановление КС РФ от 16.06.2009 № 9-П.

⁴⁰ http://ombudsmanspb.ru/otchet_o_nabljudenii_za_aksiej_nadoel_29_aprelja_.html

⁴¹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 05.06.2017 № 7-1638-2017.

Задержания участников несогласованной акции против коррупции. Марсово поле. 12.06.2017.



Массовые задержания граждан, находившихся в местах проведения несогласованных публичных мероприятий, повлекли как нарушение сроков оформления в отделах полиции лиц, доставленных в административном порядке, так и несоблюдение условий содержания лиц, подвергнутых административному задержанию.

Так, прокуратурой Санкт-Петербурга установлено, что в нарушение требований пункта 8.3 приказа МВД России от 30.04.2012 № 389 сотрудники 60 отдела полиции УМВД России по Василеостровскому району не отразили факт доставления 26 марта 2017 года в отдел полиции задержанных в ходе несогласованного публичного мероприятия журналистов З. и С. В отношении других граждан, задержанных в этот день на акции, административные материалы были составлены с нарушением требований КоАП РФ, вследствие чего возвращены судом в отдел полиции⁴².

Прокуратурой Василеостровского района были выявлены факты нарушения требований статьи 27.5 КоАП РФ со стороны должностных лиц районного ОВД, выразившиеся в содержании административно задержанных 26 марта 2017 года на срок более трех часов⁴³.

Членами ОНК, проводившими проверку⁴⁴ в отделах полиции, куда были доставлены граждане, задержанные в ходе митинга 12 июня 2017 года, зафиксированы факты несоблюдения процедуры оформления протоколов об административном правонарушении:

⁴² Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 26.04.2017 № 16-463-2017.

⁴³ Письмо прокуратуры Василеостровского района от 31.07.2017 № 743-ж-2017.

⁴⁴ Письмо ОНК от 20.09.2017 № 15-485/17.

**Спецприемник ГУ МВД России
(ул. Захарьевская, д. 6).
Очередь в пункт приема передач.**



14.06.2017.



15.06.2017.

в частности, требования статьи 28.5 КоАП РФ о составлении протокола об административном правонарушении немедленно после выявления совершения правонарушения. Например, в ОМВД России по Петродворцовому району в отношении задержанных не были составлены протоколы об административном правонарушении спустя 6 часов после фактического задержания.

В 36 отделе полиции УМВД России по Выборгскому району граждане, задержанные в ходе публичного мероприятия 29 апреля 2017 года, в нарушение требований Федерального закона № 3-ФЗ⁴⁵ и постановлений Правительства РФ № 627⁴⁶ и № 301⁴⁷ не обеспечивались питанием⁴⁸. Проверка ОНК также установила, что 12 июня 2017 года в ОМВД России по Петродворцовому району питание лицам, задержанным в ходе публичного мероприятия, не было предоставлено. Отказ обосновывался сотрудниками полиции отсутствием у задержанных соответствующего процессуального статуса. В 15 отделе полиции УМВД России по Калининскому району задержанные жаловались на непредоставление еды и воды. На момент посещения членами ОНК 15 отдела полиции в нем находилось четверо несовершеннолетних, которые также не были обеспечены ни питанием, ни водой. Опрос несовершеннолетних сотрудниками полиции проводился без законных представителей. В более чем половине проверенных членами ОНК отделов полиции задержанные ночевали на стульях или на полу⁴⁹.

После акций 26 марта и 12 июня 2017 года в отношении ряда участников мероприятий сотрудниками полиции составлялись « типовые » (как « под копирку ») протоколы об административных правонарушениях, об административных задержаниях, с указанием в них одинаковых обстоятельств совершения правонарушений. Согласно позиции ГУ МВД России « в случае совершения массой граждан административного правонарушения, относящегося к одному событию, использование типовой фабулы законодательством Российской Федерации не запрещено »⁵⁰. Однако данный вывод предполагает наличие « коллективного субъекта » правонарушения – « массу граждан », административная ответственность же всегда индивидуальна⁵¹.

⁴⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

⁴⁶ Постановление 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».

⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 301 «Об утверждении Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах».

⁴⁸ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 05.06.2017 № 7-1638-2017.

⁴⁹ Заключение о посещении членами ОНК отделов полиции в Санкт-Петербурге 12.06.2017 и 13.06.2017.

⁵⁰ Письмо ГУ МВД России от 20.09.2017 № 15-491/17.

⁵¹ Часть 1 статьи 2.1 КоАП РФ.

В некоторых случаях задержания, в том числе с применением физической силы, применялись к журналистам, имеющим при себе редакционные удостоверения.

В соответствии с действующим законодательством воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны должностных лиц и организаций деятельности журналиста влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность, журналист имеет право присутствовать на митингах и демонстрациях⁵², основанием для деятельности журналиста на публичном мероприятии является редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста. Журналист, присутствующий на публичном мероприятии, должен иметь ясно видимый отличительный знак представителя СМИ⁵³.

Между тем в ходе несогласованного публичного мероприятия 12 июня 2017 года была задержана гражданка М., имевшая при себе документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста. Отсутствие у журналистки ясно видимого отличительного знака представителя СМИ само по себе не ставит под сомнение наличие оснований для деятельности журналиста на публичном мероприятии. Тем не менее М. была привлечена к административной ответственности.

На необходимость изменения правоприменительной практики в отношении задержаний журналистов в ходе публичных мероприятий Уполномоченный неоднократно обращал внимание руководителей полиции и прокуратуры Санкт-Петербурга⁵⁴.

После того как представители СМИ в ходе публичных мероприятий начали использовать в качестве отличительного знака нашивки, количество сообщений в СМИ о нарушениях прав журналистов сократилось.

Защита своих прав гражданами, задержанными в ходе публичных мероприятий 12 июня 2017 года, была осложнена из-за препятствий в реализации права на справедливый суд, обусловленных неподготовленностью правоохранительных органов и судов к работе в условиях массовых задержаний⁵⁵.

По инициативе Уполномоченного 27 октября 2017 года в Законодательном Собрании состоялось публичное обсуждение практики применения Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге»⁵⁶, в котором приняли участие депутаты Законодательного Собрания, представители КВЗПБ, ГУ МВД России, ГУ Росгвардии, члены СПЧ, члены Общественной палаты Санкт-Петербурга. Участниками обсуждения было признано наличие существенных проблем в нормативной



Представитель СМИ в нашивках «Пресса» на собрании инициативной группы избирателей с целью выдвижения кандидатуры А.А. Навального на должность Президента РФ. Марсово поле. 24.12.2017.

⁵² Статья 58 и Пункт 7 статьи 47 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

⁵³ Часть 5 статьи 6 Федерального закона № 54-ФЗ.

⁵⁴ Обращения от 28.03.2017 № 17-77/17, от 16.06.2017 № 17-165/17.

⁵⁵ Раздел «Право на справедливый суд».

⁵⁶ http://ombudsmanspb.ru/ru/vystuplenie_aleksandra_shishlova_v_peterburgskom_p

Парламентские слушания о практике применения Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге». 27.10.2017.



Выступление члена Общественной палаты Санкт-Петербурга Александра Сокурова.

На первом плане член СПЧ Леонид Никитинский.

правовой базе Санкт-Петербурга и правоприменительной практике в области обеспечения права граждан на свободу собраний, были внесены соответствующие предложения по их совершенствованию.

По итогам обсуждения комитет по законодательству Законодательного Собрания (Комитет) принял решение обобщить внесенные предложения и обсудить на своем заседании организацию дальнейшей работы в этом направлении. При Комитете создана рабочая группа по рассмотрению предложений о совершенствовании законодательства о публичных мероприятиях.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга:

– дополнительно определить специально отведенные места для проведения публичных мероприятий с учетом их востребованности, в том числе определить специально отведенное место в центральной части Санкт-Петербурга.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга:

– обратиться в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложениями, направленными на:

а) исключение возможности произвольного отказа в согласовании публичных мероприятий в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018⁵⁷;

б) обеспечение возможности идентификации сотрудников Росгвардии при осуществлении ими полномочий в ходе публичных мероприятий.

Остаются актуальными рекомендации, сформулированные в докладах Уполномоченного за 2014–2016 годы.

Правительству Санкт-Петербурга:

– о принятии мер для размещения в сети Интернет (в открытом доступе и режиме реального времени) единого перечня поданных уведомлений о проведении публичных, культурно-массовых и спортивных мероприятий и единого перечня поступивших информационных сообщений о намерении провести публичные мероприятия в специально отведенном месте;

– о сокращении предельного срока подачи уведомлений о проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий в целях обеспечения реализации прав граждан на свободу собраний.

Законодательному собранию Санкт-Петербурга:

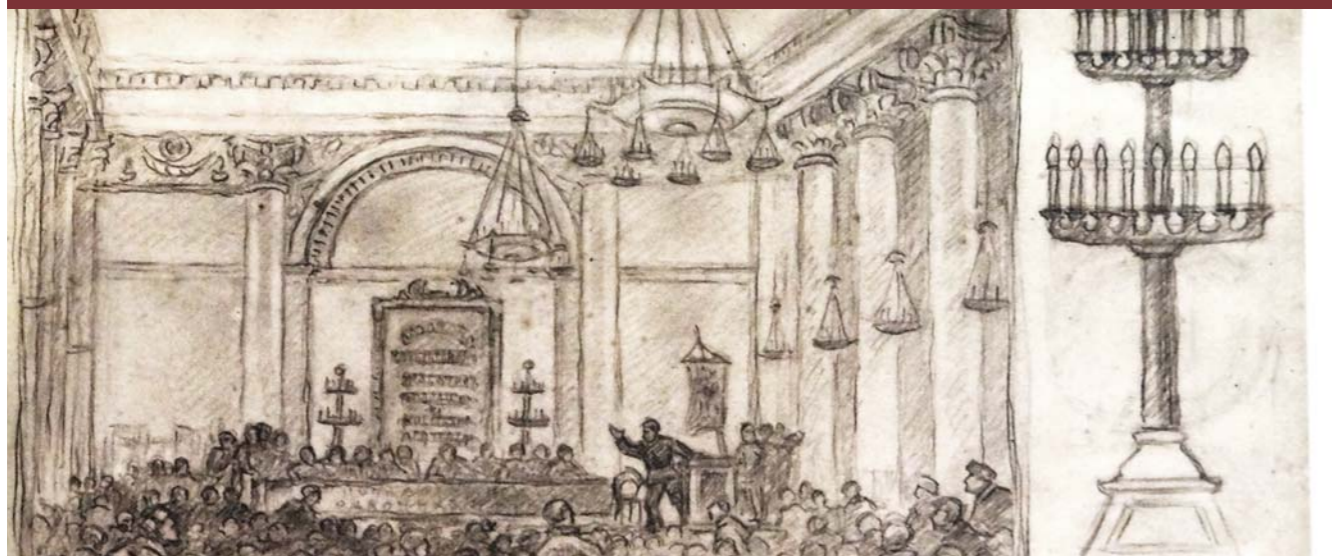
– об увеличении предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах, и нормы предельной заполняемости специально отведенных мест путем внесения изменений в Закон Санкт-Петербурга № 390-70⁵⁸.



«Свободу мирных собраний». Плакат участника конкурса «Права человека – 2017» Даниила Кузьмичева.

⁵⁷ Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵⁸ Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2011 № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».



1.5. Право на объединение

Всеобщая декларация прав человека

Статья 20, часть 1

Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

Конституция Российской Федерации

Статья 30, часть 1

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

Право на объединение гарантируется каждому человеку Конституцией РФ. Реализация этого права дает возможность объединяться людям, которые разделяют схожие взгляды и стремятся к достижению общих целей.

Помимо традиционной формы реализации конституционного права граждан на объединение в форме некоммерческих организаций (НКО) в последние годы стал динамично развиваться институт общественной инициативы.

В своей работе Уполномоченный активно взаимодействует с различными НКО и общественными инициативами.

В 2017 году в Санкт-Петербурге в сфере реализации права на объединение наметились позитивные тенденции в развитии механизмов государственной поддержки НКО. При этом оставались актуальными проблемы, связанные с практикой применения т.н. законов об «иностранцах агентах» и «нежелательных иностранных и международных неправительственных организациях».

Кроме этого, были выявлены сложности взаимодействия лидеров общественных инициатив с органами государственной власти.

Развитие механизмов государственной поддержки НКО. Одним из условий деятельности НКО является финансовое обеспечение. В настоящее время неправительственные организации Санкт-Петербурга получают государственную поддержку в соответствии с действующим федеральным¹ и региональным² законодательством.

В 2017 году на федеральном уровне была реформирована система государственной поддержки некоммерческих организаций: вместо девяти грантооператоров³ был создан единый Фонд – оператор президентских грантов по развитию гражданского общества,

¹ Распоряжение Президента РФ от 03.04.2017 № 93-рп «Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина».

² Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

³ ООД «Гражданское достоинство», БФ «Покров», ООО «Союз пенсионеров России», ООФ «Национальный благотворительный фонд», ОО «Союз женщин России», Фонд «Перспектива», ООО «Лига здоровья нации», ООО «Российский союз ректоров», ООО «Российский Союз Молодежи».



Презентация арт-проекта «Глубоко внутри», посвященного людям с тяжелыми и множественными нарушениями развития – подопечным СПб БОО «Перспективы». Центральный выставочный зал «Манеж». 08.08.2017.

основной задачей которого являлось проведение двух конкурсов по 12 направлениям социально значимых проектов и проектов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. 174 петербургских НКО смогли стать обладателями грантов (в 2016 году по итогам четырех конкурсов по 52 направлениям только 56 НКО из Санкт-Петербурга смогли получить государственную поддержку⁴).

В 2017 году петербургские НКО получили финансовую поддержку из федерального бюджета на общую сумму 415,5 млн руб. (в 2016 году общая сумма поддержки победителей из Санкт-Петербурга составила 158,9 млн руб.), причем около трети этой суммы получили НКО, занимающиеся защитой прав и свобод человека, социальной поддержкой граждан, а также развитием институтов гражданского общества⁵.

Новый порядок распределения грантов позволил повысить уровень прозрачности процесса отбора конкурсных заявок и значительно упростил процедуру получения государственной поддержки.

Так, например, СПб БОО «Перспективы» и БОО СПб «Апельсин», оставшиеся без федеральной финансовой поддержки в 2016 году, смогли в 2017 году получить субсидии из Фонда президентских грантов на реализацию своих проектов.

На региональном уровне также наблюдаются позитивные изменения в сфере финансовой поддержки НКО. В докладах Уполномоченного⁶ неоднократно отмечалась необходимость пересмотра порядка проведения конкурсных процедур и создания механизма авансирования проектов, поскольку существовавший долгое время порядок выделения субсидий лишал возможности участия в конкурсах НКО, не имеющих достаточных свободных средств. По мнению руководителей петербургских НКО⁷, отсутствие авансирования являлось большой проблемой при подаче заявки на получение субсидии. С удовлетворением следует отметить, что в феврале 2018 года вступили в силу изменения в городском законодательстве в части авансирования деятельности НКО⁸.

Применение законов об «иностранцах-агентах» и «нежелательных иностранных и международных неправительственных организациях». Несмотря на увеличение бюджетной поддержки, выделяемых финансовых средств из российских источников по-прежнему

не хватает для реализации НКО важных и социально значимых проектов. В то же время получение финансовых средств из иностранных источников является одной из причин внесения НКО в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента (Реестр)⁹.

В 2017 году на основании результатов проверок НКО органами прокуратуры, иными государственными органами в Реестр были внесены ЭПЦ «Беллона» и Общероссийская общественная организация содействию развития автомобильных перевозок «Объединение Перевозчиков России»¹⁰.

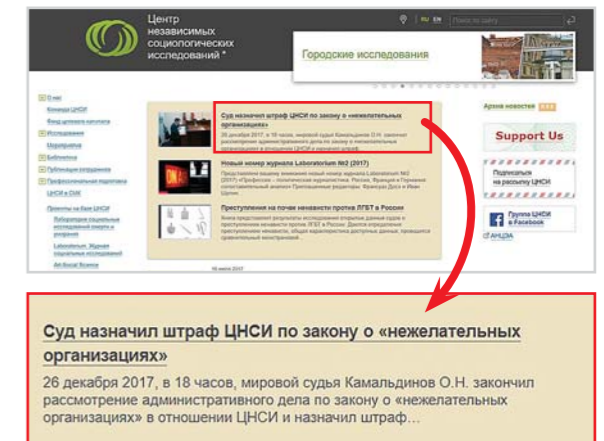
Всего на 1 января 2018 года «иностранцами-агентами» по-прежнему признаны девять петербургских НКО¹¹.

Вызывает беспокойство удовлетворение Санкт-Петербургским городским судом искового заявления прокуратуры Санкт-Петербурга о ликвидации Межрегионального профсоюза «Рабочая ассоциация»¹², который по версии истца в нарушение положения пункта 7 статьи 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» занимался политической деятельностью, получая денежные средства из иностранных источников, и не зарегистрировался в качестве «иностранного агента». По мнению экспертов, данное решение противоречит статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и имеет высокие шансы быть разрешенным в суде апелляционной инстанции¹³. По состоянию на 1 марта 2018 года в ВС РФ находится на рассмотрении апелляционная жалоба на решение суда первой инстанции¹⁴.

В 2017 году к петербургским НКО, выполняющим функции иностранного агента, стали применяться положения закона о «нежелательных иностранных и международных неправительственных организациях»¹⁵.

Так, например, на основании внеплановой прокурорской проверки к административной ответственности по статье 20.33 КоАП РФ была привлечена АНО «Центр независимых социологических исследований» (ЦНСИ)¹⁶ за размещение на своем сайте нескольких статей, в которых упоминались признанные уже после публикаций «нежелательными организациями» Фонд Открытое общество и Институт Открытое общество (так называемые фонды Сороса). Аналогичные претензии были предъявлены к информационным материалам некоммерческого партнерства «Институт региональной прессы»¹⁷.

Однако при вынесении решения о привлечении к административной ответственности не были



Сообщение на сайте ЦНСИ о привлечении организации к административной ответственности по статье 20.33 КоАП РФ. Скриншот от 28.02.2018.

⁴ <https://grants2016.oprf.ru/>

⁵ <https://президентскиегранты.рф/>

⁶ Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 51, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 41.

⁷ Письмо президента ГАООРДИ от 22.12.2017 № 698/4.

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 24.01.2018 № 31-9 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций Санкт-Петербурга»».

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

¹⁰ Организация зарегистрирована по адресу: Санкт-Петербург, ул. Бокситогорская, д. 9.

¹¹ ЭПЦ «Беллона» был исключен из Реестра в связи с преобразованием в общество с ограниченной ответственностью.

¹² Дело № 3а-31/2018.

¹³ <https://www.kommersant.ru/doc/3515936>

¹⁴ <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/9892324>

¹⁵ Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁶ Дело №5-921/2017-206.

¹⁷ <http://www.cogita.ru/nko/presledovanie-nko/obratnaja-sila/>

учтены разъяснения Генеральной прокуратуры РФ в связи с изъятием в 2017 году из библиотечных фондов книг, имеющих маркировку указанного фонда¹⁸.

«Хранение и распространение информации, размещенной до вступления в силу Федерального закона от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» и не связанной с деятельностью «нежелательной организации», не может рассматриваться как нарушение закона».

Письмо Генеральной прокуратуры РФ в адрес министра культуры РФ от 18.07.2017 № 27/3-491-2015/Нд26284-17.

Неразвитость взаимодействия с органами государственной власти при реализации проектов общественных инициатив. Термин «общественная инициатива» появился в российской правовой системе в марте 2013 года, под общественными инициативами понимаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (сайт РОИ)¹⁹.

Направлять общественные инициативы с использованием сайта РОИ и голосовать за них могут только совершеннолетние граждане Российской Федерации, зарегистрированные в государственной информационной системе²⁰.

Поддержанной признается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на сайте РОИ получила определенное количество голосов. Только такая инициатива может быть направлена в экспертную рабочую группу для принятия решения о целесообразности внесения изменений в нормативный правовой акт.

Условия принятия государством общественной инициативы

Федеральная инициатива	Региональная инициатива	Муниципальная инициатива
Требуется поддержка не менее 100 тыс. голосов граждан	Требуется поддержка не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для Санкт-Петербурга – не менее 100 тыс. голосов граждан)	Требуется поддержка не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования

За неполные пять лет существования сайта РОИ на нем было опубликовано более 11 тыс. инициатив жителей Российской Федерации, больше всего инициатив поступило из Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга²¹. Однако ни одна из петербургских инициатив²² не смогла набрать необходимого количества голосов.

¹⁸ Письмо заместителя Генерального прокурора РФ в адрес министра культуры РФ от 18.07.2017 № 27/3-491-2015/Нд26284-17.

¹⁹ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»».

²⁰ Необходимо зарегистрироваться в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

²¹ Письмо президента Фонда информационной демократии от 01.02.2018 № 02/13.

²² По данным сайта РОИ, по состоянию на 01.01.2018 из Санкт-Петербурга поступило 2 237 общественных инициатив.

Так, одна из популярных петербургских инициатив – «Не допустить произвольной передачи исторических памятников (Исаакиевский собор) без учета мнения граждан» – на сайте РОИ набрала 12 422 голоса²³.

Аналогичная инициатива на сайте Change.org была поддержана 219 269 пользователями²⁴.

Таким образом, предложенный государством «официальный» механизм обратной связи с органами государственной власти либо труднодоступен, либо малоизвестен гражданам.

Между тем отсутствие положительного опыта использования сайта РОИ вынуждает граждан искать альтернативные пути решения проблем. Так, например, сторонники сохранения музейного статуса Исаакиевского собора в 2017 году провели не менее четырех несогласованных публичных мероприятий в поддержку своей инициативы.

Жители Санкт-Петербурга выдвигают свои инициативы в различных областях. Так, участники группы «Защитим Исаакиевский собор» активно добиваются сохранения музейного статуса одного из главных символов Петербурга, общественный комитет спасения Российской национальной библиотеки (РНБ) выступает против реализации плана по объединению РНБ с Российской государственной библиотекой, жители Центрального района образовали группу против застройки Мытного двора и т.д.

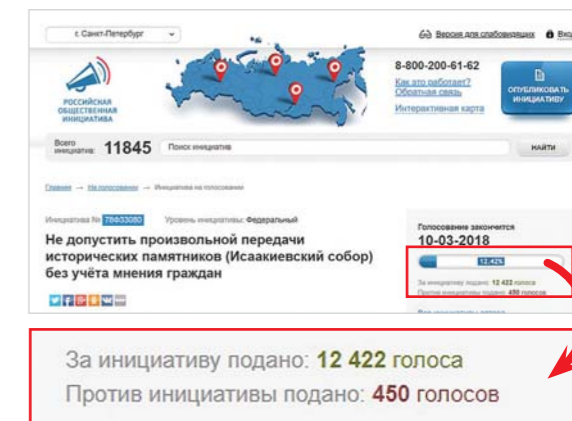
По данным движения «Красивый Петербург», городская аудитория общественных инициатив (понимаемая в широком смысле как добровольные, без регистрации и формальной структуры объединения граждан, имеющих своей целью решение злободневных социальных проблем) составляет более 200 тыс. человек, в т.ч. в интернете – более 100 тыс. человек (из них более 50 тыс. участников движения «Красивый Петербург»)²⁵.

Для обсуждения вопросов взаимодействия с органами государственной власти при реализации проектов общественных инициатив 29 ноября 2017 года в офисе Уполномоченного состоя-

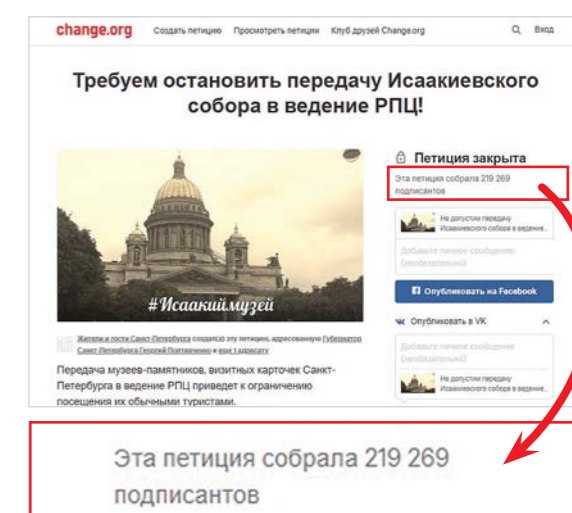
²³ <https://www.roi.ru/33080/> (по данным на 28.02.2018).

²⁴ <https://www.change.org/p/не-допустим-передачу-исаакиевского-собора-в-ведение-рпц> (по данным на 28.02.2018).

²⁵ <http://красивыйпетербург.рф>



Петиция «Не допустить произвольной передачи исторических памятников» на сайте РОИ. Скриншот от 28.02.2018.



Петиция «Требуем остановить передачу Исаакиевского собора в ведение РПЦ!» на сайте Change.org. Скриншот от 28.02.2018.



Участники акции за сохранение музейного статуса Исаакиевского собора, состоявшейся в формате встречи депутатов Законодательного Собрания с избирателями. Исаакиевская площадь. 11.02.2017.



Рабочая встреча Уполномоченного с лидерами общественных инициатив Санкт-Петербурга. 29.11.2017.

лась встреча с активистами ряда общественных инициатив²⁶. Лидеры общественных инициатив рассказали о своих проблемах, выразили желание участвовать в наблюдении за выборами и общественном контроле за действиями органов государственной власти. По мнению участников встречи, основной проблемой реализации общественных инициатив является неразвитость взаимодействия с органами государственной власти и, как результат, игнорирование инициатив граждан. В связи с этим на сайте РОИ появляются петиции с требованиями ввести ответственность за игнорирование общественных инициатив²⁷.

Участники встречи также подчеркивали слабость взаимодействия Общественной палаты Санкт-Петербурга, которая, согласно законодательству об общественном контроле²⁸, является главным субъектом общественного контроля, с гражданскими активистами.

Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов на Клязьме».



Региональные омбудсмены – гости и участники Форума.

Несовершенство механизма отбора заявок правозащитников на общероссийский форум гражданских активистов. С 2015 года Росмолодежь проводит Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов на Клязьме» (Форум), основной целью которого является создание условий для самореализации молодых людей и формирование молодежных профессиональных сообществ.

В 2017 году в программу Форума впервые была включена правозащитная смена под названием «Молодые руководители НКО, правозащитных и добровольческих проектов». В работе Форума приняли участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, омбудсмены из регионов Российской Федерации²⁹.

По итогам работы правозащитной смены ее петербургские участники дали в целом положительную оценку образовательной программе Форума. Однако на Форуме, по мнению практикующих правозащитников, проблемам обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина не было уделено достаточного внимания.

В процессе отбора конкурсных заявок ряд заинтересованных и мотивированных молодых петербургских правозащитников, в т.ч. рекомендованных к участию Уполномоченным,

получил отказ. Организаторы мотивировали это большим количеством поданных заявок, однако выделенная для Санкт-Петербурга квота участников³⁰ была заполнена лишь наполовину.

Рекомендации

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными инициативами:

– о внесении изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», направленных на отказ от термина «НКО, выполняющая функции иностранного агента», уточнение понятия «политическая деятельность» (исходя из того же подхода, что и в иных федеральных законах, ограничивающих право ряда субъектов на занятие определенными видами политической деятельности) и формулирование закрытого перечня запретов и ограничений, налагаемых на НКО, получающие иностранное финансирование;

– о снижении в соответствии с постановлением КС РФ размеров административных штрафов, предусмотренных за нарушение порядка деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, исключение из уголовного законодательства нормы об уголовной ответственности НКО, выполняющих функции «иностранного агента».

Комиссии по взаимодействию с НКО и правам человека Общественной палаты Санкт-Петербурга привлекать представителей общественных инициатив к общественному контролю за соблюдением прав и законных интересов жителей Санкт-Петербурга.

Федеральному агентству по делам молодежи продолжить практику проведения правозащитных смен в рамках Форума, при этом учитывать рекомендации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации при проведении отбора участников.



Правозащитники Санкт-Петербурга после представления Доклада Уполномоченного. Мариинский дворец. 29.03.2017.

²⁶ http://ombudsmanspb.ru/ru/29_11_2017_pervaja_rabochaja_vstrecha_aktivistov_o

²⁷ <https://www.roi.ru/32612/>

²⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

²⁹ http://ombudsmanspb.ru/territoriya_smyslov_na_kljazme_pervaja_prazvosaschi.html

³⁰ Организаторами Форума для каждого субъекта Российской Федерации была установлена соответствующая квота участников.



1.6. Право на справедливый суд

Конституция Российской Федерации

Статья 46

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

Статья 48

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

Статья 52

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

В 2017 году судами общей юрисдикции Санкт-Петербурга было рассмотрено 13 321 уголовных, 83 834 гражданских и 19 706 административных дел¹. В 2016 году эти показатели имели следующее значение: 13 039, 135 641 и 20 256 дел соответственно. Существенное изменение в статистике по гражданским делам объясняется тем, что в 2016 году показатели по делам, рассматриваемым в порядке ГПК РФ и КАС РФ, учитывались совместно, а в 2017 году – раздельно. В 2017 году по КАС РФ было рассмотрено 10 649 дел. Лидерство по нагрузке среди районных судов Санкт-Петербурга, как и в прошлом году, занял Приморский районный суд – около 69 дел на судью в месяц. Также второй год подряд наименьшая нагрузка отмечается в Зеленогорском районном суде – 28 дел на судью в месяц. Уставный суд Санкт-Петербурга вынес в 2017 году единственное решение – определение о прекращении производства по делу².

Начала формироваться статистика по применению нового вида освобождения от уголовной ответственности – назначения судебного штрафа. В 2017 году по этому основанию было освобождено 55 человек³. Из-за новизны правовой нормы⁴ сравнивать ее применение с предыдущим годом затруднительно: по информации председателей судов Санкт-Петербурга в 2016 году она была применена только в пяти случаях⁵. Более активное освобож-

¹ <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=80>

² http://www.spbustavsud.ru/court/search_act?page=1

³ По состоянию на 1 марта 2018 года информация не предоставлена Московским, Петродворцовым, Приморским и Смольнинским районными судами.

⁴ Статья введена в УК РФ в июле 2016 года.

⁵ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 78.



Главная страница интернет-портала ГАС РФ «Правосудие».

дение подсудимых от уголовной ответственности по делам небольшой и средней тяжести (традиционно составляющих основу судебной нагрузки) в связи с назначением им судебного штрафа может способствовать уменьшению нагрузки судей и повышению качества правосудия.

Еще одно новое направление судебной статистики относится к судебным искам и иным юридически значимым документам, направляемым в суды через интернет-портал ГАС РФ «Правосудие». В 2017 году в Санкт-Петербурге направлено электронным способом 1 249 исковых заявлений, 8 772 жалоб и иных документов⁶. Наибольшее число электронных исков (310) подано в Выборгском районном суде (4,3 % от общего числа поданных исковых заявлений), наименьшее (13) – в Ленинском районном суде (0,5 % от общего числа). Законодательная новелла позволяет гражданам обращаться за судебной защитой, не выходя из дома, и повышает доступность правосудия для населения⁷.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 213 обращений и жалоб, касающихся права на судебную защиту. Вместе с тем, помимо жалоб, случаи нарушения этого права выявлялись Уполномоченным в рамках мониторинга сообщений СМИ и из иных источников.

Сложности реализации права на судебную защиту были связаны с:

- несоблюдением принципов открытости и гласности судебного разбирательства при рассмотрении дел о нарушениях порядка организации и проведения публичных мероприятий;
- препятствиями в доступе к правосудию представителей социально уязвимых групп населения;
- наличием материального обременения граждан при применении обязательных судебных механизмов защиты прав и интересов (обязанности оплачивать судебные расходы, которые могут достигать значительных размеров).

Открытость и гласность судебного разбирательства

Открытость и гласность судопроизводства, своевременное, квалифицированное, объективное информирование общества о деятельности судов способствуют повышению уровня правовой осведомленности о судостроительстве и судопроизводстве, являются одной из гарантий справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль за функционированием судебной власти. Открытость судебного разбирательства способствует росту доверия общества к суду.

⁶ По состоянию на 1 марта 2018 года информация не предоставлена Московским, Петродворцовым, Приморским и Смольнинским районными судами.

⁷ Федеральный закон от 23.06.2016 № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» (вступил в силу с 01.01.2017).



Заседание рабочей группы по организации пилотного проекта судебного мониторинга в Санкт-Петербурге. Офис Уполномоченного. 18.04.2017.

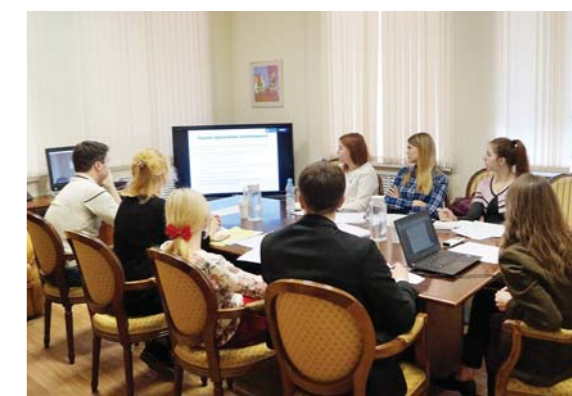


В мае 2017 года при участии Уполномоченного был осуществлен пилотный проект мониторинга открытости и доступности правосудия в Санкт-Петербурге.

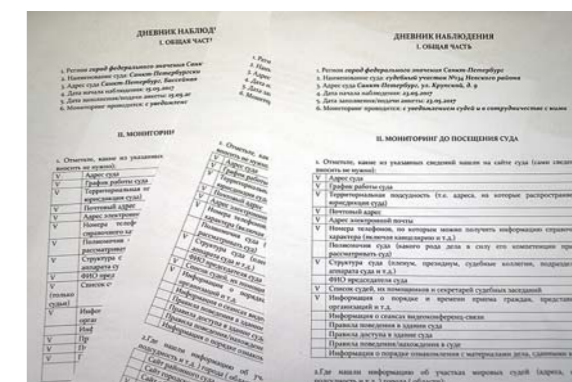
Мониторинг проводился на основании договоренности между Уполномоченным, Санкт-Петербургским городским судом, Управлением судебного департамента в городе Санкт-Петербурге, Управлением по обеспечению деятельности мировых судей Санкт-Петербурга и некоммерческим партнерством «Центр правовых программ Леонида Никитинского», действовавшим в соответствии с грантом, предоставленным Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство»⁸.

В рамках пилотного проекта оценивались: наполнение сайтов и ответы на телефонные звонки в судах; открытость и доступность здания суда; открытость и гласность судебного заседания; доступность судебного решения.

Мониторинг осуществлялся сотрудниками аппарата Уполномоченного и студентами РГПУ. Участники проекта посетили 33 судебных участка мировых судей, четыре районных суда и Санкт-Петербургский городской суд. Было также проведено тестирование сайтов 22 районных судов, городского суда и трех судебных участков мировых судей.



Обучение участников проекта судебного мониторинга в Санкт-Петербурге. 10.05.2017.



Анкеты, разработанные НП «Центр правовых программ Леонида Никитинского» для судебного мониторинга.

⁸ Распоряжение Президента РФ от 05.04.2016 № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина».



Задержание участников несогласованного митинга с заявленной целью «Выступление в поддержку требования расследовать факты коррупции высших должностных лиц России. Создание в стране атмосферы тотальной нетерпимости к коррупции в любом проявлении». Марсово поле. 12.06.2017.



Дзержинский районный суд (ул. Восстания, д. 38). 13.06.2017.

По результатам наблюдения уровень открытости и доступности судов Санкт-Петербурга признан отвечающим требованиям закона в тех случаях, когда рассмотрение дел носило плановый характер с заранее установленной датой рассмотрения в рабочее время.

Вместе с тем уже после завершения мониторинга в Санкт-Петербурге состоялись судебные разбирательства, последовавшие за массовыми задержаниями граждан за участие в несогласованных митингах. Эти разбирательства позволили выявить как недостатки разработанной для мониторинга анкеты, так и сложности в организации деятельности судов в плане гарантированности открытости и гласности судебного разбирательства. Наиболее показательными стали судебные разбирательства о привлечении к административной ответственности граждан за участие в несогласованной акции на Марсовом поле 12 июня 2017 года. В этот день было задержано свыше 500 человек⁹. Общее число составленных протоколов об административных правонарушениях – 1 071 (510 по статье 19.3 и 561 по статье 20.2 КоАП РФ)¹⁰.

В первый день рассмотрения дел по указанным административным правонарушениям (13 июня 2017 года) здания судов оказались закрыты для публики, при этом судебные заседания в отношении задержанных проводились (в т.ч. в вечернее и ночное время). Так, вход в здание Дзержинского районного суда, в котором первоначально осуществлялось рассмотрение дел об административных правонарушениях, был ограничен сотрудниками полиции и судебными приставами, что подтверждается видеозаписями. Уполномоченный, прибыв на место, лично зафиксировал факт недопуска публики в здание Дзержинского районного суда и, встретившись с председателем суда, добился обеспечения допуска граждан на процессы. Однако рассмотрение дел в других судах Санкт-Петербурга, куда органы полиции, пользуясь правовой неопределенностью нормы о подсудности таких дел, стали передавать материалы в отношении остальных задержанных, прохо-

дило, как правило, без доступа граждан. Информация о судебных разбирательствах 13–14 июня 2017 года появилась на официальных сайтах судов только спустя несколько дней после самих заседаний, и потенциальные слушатели не имели возможности узнать, где, когда и какое дело будет рассматриваться.

Согласно информации Управления Судебного департамента в Санкт-Петербурге¹¹, в соответствии с положениями Типовых правил внутреннего распорядка судов¹², в нерабочее время, выходные и праздничные дни допуск в здание суда судей, работников суда и иных лиц осуществляется по разрешению председателя суда.

По сообщению УФССП относительно прекращения доступа публики в здания судов в период с 12 по 15 июня 2017 года в Василеостровском, Выборгском, Дзержинском, Калининском, Кировском, Колпинском, Красногвардейском, Красносельском, Куйбышевском, Московском, Невском, Октябрьском, Петроградском, Петродворцовом, Приморском, Смольнинском и Фрунзенском районных судах проведена проверка, по результатам которой установлено, что в указанный период распоряжений о приостановлении (прекращении) доступа посетителей от судей вышеперечисленных судов не поступало, а судебные приставы несли службу в «стандартном режиме»¹³.

Согласно информации председателя Санкт-Петербургского городского суда разрешение на доступ посетителей на рассмотрение дел в выходные и праздничные дни дает председатель суда либо председательствующий судья¹⁴. На сайте Санкт-Петербургского городского суда опубликованы Правила пребывания посетителей в Санкт-Петербургском городском суде, утвержденные приказом председателя Санкт-Петербургского городского суда от 29.02.2012 № 67¹⁵. Пунктом 2.4 указанных Правил установлено, что нахождение посетителей в здании суда после окончания рабочего времени допустимо только с разрешения председателя суда, судей или администратора и контролируется судебными приставами. Представляется, что подобное правовое регулирование вступает в противоречие с требованиями процессуального законодательства и конституционными положениями об открытости и гласности судебного разбирательства.

Неподготовленность правоохранительных органов и судебной системы к обеспечению правосудия при массовых задержаниях не может иметь убедительных оправданий. Установленная законодателем ответственность за участие в несогласованных публичных мероприятиях в большинстве случаев предполагает массовость как признак объективной стороны правонарушения. Организация работы правоохранительных органов должна строиться в соответствии с этим пониманием. Неподготовленность привела к нарушению прав задержанных (на открытость и гласность судебного разбирательства, на квалифицированную юридическую помощь и др.), однако не помешала привлечь всех их к ответственности. В условиях, когда требование о привлечении к ответственности сталкивается с невозможностью обеспечить соблюдение прав привлекаемого к ответственности лица, выбор должен осуществляться в пользу этого лица, поскольку признание виновным без соблюдения прав не отвечает базовым принципам справедливого правосудия.

¹¹ Письмо Управления Судебного департамента в Санкт-Петербурге от 22.08.2017 № КД-2/2687.

¹² Пункт 5.2 Типовых правил внутреннего распорядка судов, утвержденных Постановлением Совета судей РФ от 18.04.2003 № 10.

¹³ Письмо УФССП от 12.09.2017 № 78903/17/73560.

¹⁴ Письмо председателя Санкт-Петербургского городского суда от 17.08.2017 № 01-13ч/2319.

¹⁵ http://sankt-peterburgsky.spb.sudrf.ru/modules.php?name=norm_akt&id=21

⁹ Раздел «Право на свободу собраний».

¹⁰ Письмо ГУ МВД России от 22.06.2017 № 114/1-2025.

Проблемы в сфере доступа к правосудию граждан, неспособных самостоятельно защищать свои права и законные интересы

Представители социально уязвимых групп населения – выпускники коррекционных детских домов, одиноко проживающие пенсионеры, инвалиды, граждане, содержащиеся в местах лишения свободы, трудовые мигранты и члены их семей, бездомные наиболее часто подвергаются нарушениям прав и законных интересов, в т.ч. из-за неспособности самостоятельно их защищать в суде.

В декабре 2016 года Уполномоченный инициировал прокурорскую проверку сообщения о насильственных действиях сексуального характера в отношении воспитанников коррекционного детского дома Кировского района. Информация о преступлениях стала известна омбудсмену из поступившего на конкурс «Права человека» документального фильма студентки СПбГУП Е.Г. Соболевской «Моя история: Яша Яблочник»¹⁶. В фильме от первого лица рассказывается о жизни бездомного выпускника коррекционного детского дома, о сексуальном насилии, которому он и некоторые другие дети подвергались в учреждении, и других преступлениях. По словам героя конкурсной работы, до обращения Уполномоченного ему никто не верил долгие годы. Сообщения о совершенных в отношении него преступлениях в документальном проекте о бездомных М.Г. Патласова «Неприкасаемые», в СМИ не вызвали реакции правоохранительных органов.

В результате проверки в апреле 2017 года ГСУ СК России было возбуждено восемь уголовных дел по признакам преступлений, предусмотренных частью 3 статьи 132 УК РФ¹⁷. На основании постановления заместителя Председателя СК России от 16 мая 2017 года уголовное дело изъято из производства следственного отдела по Кировскому району ГСУ СК России и передано для организации дальнейшего расследования руководителю ГСУ СК России¹⁸.

В фильме «Моя история: Яша Яблочник» также рассказывалось о незаконном завладении квартирой героя и еще нескольких выпускников детского дома. В Докладе Уполномоченного за 2016 год сообщалось, что следственным управлением УМВД России по Кировскому району было возбуждено уголовное дело по признакам мошенничества, повлекшего лишение права на жилое помещение одного из пострадавших. В отношении остальных проверка продолжалась¹⁹. В 2017 году уголовное дело неоднократно приостанавливалось в связи с неустановлением лица, совершившего преступление, а рассмотрение материалов

завершилось отказом в возбуждении уголовного дела. После обращения Уполномоченного постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено, производство по делу возобновлено.

В отношении еще одного выпускника коррекционного детского дома, лишившегося жилья в результате мошеннических действий, прокуратурой района были затребованы материалы из Красносельского районного суда, где рассматривался иск новых владельцев его квартиры. Прокуратурой Кировского района в адрес начальника следственного управления УМВД России по Кировскому району внесено представление об устранении нарушений законодательства во время предварительного следствия. Прокуратурой Приморского района в адрес начальника УМВД России по Приморскому району внесено представление по выявленным нарушениям в ходе доследственной проверки. Рассмотрение всех производств находится на контроле районных прокуроров. Вопрос о соединении производств в одно уголовное дело в настоящее время решить невозможно из-за неполноты проведенных проверок²⁰.

Приведенные примеры длительности и неэффективности расследования преступлений в отношении сирот свидетельствуют о том, что механизм защиты их прав нуждается в совершенствовании.

В дополнительных гарантиях доступа к правосудию нуждаются также одиноко проживающие пенсионеры и инвалиды. Неспособность самостоятельно защищать свои права часто является для них непреодолимым препятствием в доступе к правосудию. Примером может служить изъятие для государственных и муниципальных нужд дома и земельного участка пенсионерки Я., проживавшей в городе Ломоносов. Будучи инвалидом второй группы, находясь в преклонном возрасте, тяжелой жизненной ситуации, вызванной принудительным изъятием со стороны Росморречфлота единственного жилья и единственного источника существования (приусадебного хозяйства), заявительница была не в состоянии самостоятельно защитить свои права и законные интересы. Ситуацию усугубляло ее одинокое проживание, трудное финансовое положение, отсутствие правовых познаний и навыков интернет-пользователя.

В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» пожилая женщина обратилась за бесплатной помощью к адвокату Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов П., который в дальнейшем представлял ее интересы в Петродворцовом районном суде.

14 марта 2017 года Петродворцовым районным судом было вынесено решение по гражданскому делу об изъятии у заявительницы земельного участка и находящегося на ней домовладения. Сумма возмещения за изымаемое имущество категорически не устраивала доверителя, о чем адвокату было известно. Однако адвокат П. не только в установленный законом срок не подготовил и не направил апелляционную жалобу на вынесенное решение, но не получил его заверенную копию и даже не разъяснил заявительнице последствия истечения сроков апелляционного обжалования. Это повлекло несвоевременность подготовки апелляционной жалобы и пропуск срока апелляционного обжалования. В результате решение вступило в силу и не может быть пересмотрено из-за несоблюдения правовой процедуры.

Полагая, что адвокат при защите интересов доверителя, в т.ч. осуществляемой на бесплатной основе, должен честно и добросовестно исполнять свои обязанности, включая принятие минимально необходимых мер, направленных на обжалование необоснованных решений, Уполномоченный обратился в Совет адвокатской палаты Санкт-Петербурга с просьбой рассмотреть жалобу заявительницы Я. и принять меры дисциплинарной ответственности к адвокату П.



Кадр из документального фильма Екатерины Соболевской «Моя история: Яша Яблочник».

¹⁶ https://www.youtube.com/watch?v=leDnuP_8PEE

¹⁷ <http://spb.sledcom.ru/Novosti/item/1118997/>

¹⁸ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 06.02.2018 № 21-148-2016.

¹⁹ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 111.

²⁰ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 21.02.2018 № 21-148-2016.

К сожалению, корпоративная солидарность оказалась выше духа закона. Совет адвокатской палаты Санкт-Петербурга не усмотрел нарушений в бездействии адвоката П., посчитав, что факт представления интересов на бесплатной основе не влечет обязанности адвоката оспаривать решения, которые вынесены не в соответствии с интересами доверителя²¹.

В докладе за 2016 год Уполномоченный отмечал возрастающую потребность граждан в бесплатной юридической помощи²². В 2017 году эта востребованность сохранялась: по вопросу оказания бесплатной юридической помощи к адвокатам поступило 22 451 обращение. В результате гражданам было предоставлено 17 812 устных консультаций, 299 письменных консультаций. По 2 581 обращению составлены документы правового характера, интересы граждан были представлены в судах и иных государственных органах в 1 759 случаях²³.

Однако бесплатность юридической помощи не должна ставить под сомнение ее качество. Обращаясь за содействием к профессиональному защитнику интересов, гражданин надеется, что советы и действия квалифицированного юриста компенсируют правовую неграмотность заявителя. К сожалению, в настоящее время адвокатское сообщество не гарантирует исполнения этих ожиданий.

Материальное обременение граждан при применении обязательных судебных механизмов защиты прав и интересов



Территория ММПК «Бронка».

В соответствии со статьей 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. В данном случае судебная процедура направлена не на последующую защиту или восстановление нарушенных либо оспоренных прав, а служит дополнительной гарантией соблюдения конституционного права собственности гражданина. В развитие указанного конституционного положения обязательность судебной процедуры в случае принудительного изъятия земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости предусмотрена отраслевым законодательством

(часть 6 статьи 279 ГК РФ и пункт 10 статьи 56.10 Земельного кодекса РФ).

В этой связи показательны состоявшиеся в 2017 году судебные решения Петродворцового районного суда о принудительном изъятии земельных участков и расположенных на них жилых домов в поселке Ольгин Канал (г. Ломоносов, Санкт-Петербург) в связи со строительством Многофункционального морского перегрузочного комплекса «Бронка» (ММПК «Бронка») Большого порта «Санкт-Петербург». От имени государства в указанном случае действовал Росморречфлот, интересы которого, в свою очередь, на основании доверенности представляло ООО «Феникс» (ОГРН 1057810150144).

В соответствии с установленной Конституцией РФ и законами процедурой ООО «Феникс» обратилось от имени государства (в лице Росморречфлота) в качестве истца в суд о принудительном изъятии для государственных (федеральных) нужд земельных участков. В указанном случае сам факт изъятия не является предметом спора, и вопрос о переходе права собственности на земельные участки государству был предрешен. Спорным оставался только вопрос о явно заниженном размере возмещения за принудительное изъятие частных домов, расположенных на побережье морского залива. При этом на граждан, чья недвижимость была изъята в пользу государства, судебным решением также была возложена обязанность оплатить судебные расходы, в т.ч. числе суммы, потраченные представителем государства на оплату экспертизы и государственной пошлины. Эти суммы составили 5–14 % от размера присужденной компенсации. Так, собственница Я. должна оплатить государству 117 729 рублей 25 копеек судебных расходов при возмещенной стоимости изъятого имущества – 2 264 239 рублей²⁴, а собственница Л. – должна государству 137 479 рублей 46 копеек при возмещении 966 546 рублей²⁵. Таким образом, государство не только принудительно изъяло у граждан имущество, но и заставило этих граждан частично оплатить изъятие из собственных средств.

Представляется, что возложение судебных издержек на ответчика при осуществлении обязательной судебной процедуры изъятия собственности нарушает конституционное право гражданина на собственность и на судебную защиту. Использование от имени государства и по инициативе государства судебной процедуры изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд не связано с защитой или восстановлением прав государства на земельный участок, поскольку правомерность владения гражданином земельным участком не подвергалась сомнению. Судебная процедура в данном случае является единственным механизмом совершения необходимых действий (принудительного изъятия собственности). При таких условиях обязательности судебной процедуры недопустимо возлагать на гражданина, чья собственность подлежит принудительному изъятию, судебные расходы, вызванные судебным разбирательством.

Рекомендации

Управлению Судебного департамента в Санкт-Петербурге, Управлению Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу и Санкт-Петербургскому городскому суду рассмотреть возможность внесения изменений в ведомственные нормативные акты, определяющие порядок и организацию пропускного режима в зданиях судов общей юрисдикции, с целью обеспечения доступа граждан в здания судов при рассмотрении дел в нерабочее время, в т.ч. в выходные и праздничные дни.

Адвокатской палате Санкт-Петербурга проанализировать практику оказания адвокатами бесплатной юридической помощи, как имеющей принципиально иной (недоговорной) характер, в целях недопущения нарушений прав заявителей, неспособных самостоятельно защищать свои права и законные интересы.

Санкт-Петербургскому городскому суду рассмотреть возможность проведения обзора судебной практики по вопросам изъятия собственности граждан в интересах государства и принятия соответствующих разъяснений судам общей юрисдикции.

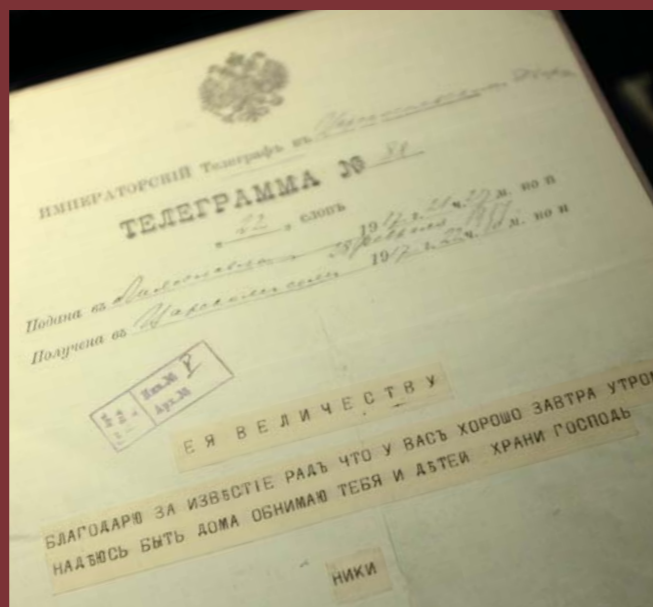
²¹ Письмо Адвокатской палаты Санкт-Петербурга от 18.07.2017 № 540/1.

²² Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 86–87.

²³ Письмо Комитета по социальной политике от 08.02.2018 № 020-01-12-571/18-0-1.

²⁴ Решение Петродворцового районного суда от 14.03.2017, дело № 2-232/2017.

²⁵ Решение Петродворцового районного суда от 11.04.2017, дело № 2-231/2017.



1.7. Право на жилище

Конституция Российской Федерации

Статья 40

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

В 2017 году, как и в прошлые годы, значительная часть обращений жителей Санкт-Петербурга к Уполномоченному касалась реализации права на жилище.

Так, по состоянию на 1 января 2018 года в аппарат Уполномоченного поступило 479 обращений по этой теме, что составило 18,1 % от общего числа поступивших обращений (на 1 января 2017 года – 588 обращений, 21,5 %). По-прежнему наиболее актуальны вопросы, связанные с реализацией прав на предоставление жилья по договорам социального найма, улучшение жилищных условий, а также с осуществлением прав собственников и нанимателей жилых помещений при содержании и оплате жилья.

В настоящее время реализация государственной жилищной политики Санкт-Петербурга осуществляется в рамках государственной программы «Обеспечение доступным жильем и жилищно-коммунальными услугами жителей Санкт-Петербурга», утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 491.

Итоги рассмотрения обращений граждан и практика реализации вышеуказанной программы свидетельствуют, что основные проблемы в сфере жилищных прав относятся к следующим областям:

- предоставление жилых помещений по договору социального найма и улучшение жилищных условий (постановка на жилищный учет, финансирование и реализация целевых программ Санкт-Петербурга, исполнение годовых жилищных планов, реализация жилищных прав социально уязвимых категорий граждан);
- предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда гражданам, нуждающимся в специальной социальной защите;
- содержание и эксплуатация жилищного фонда;
- долевое строительство.

Предоставление жилых помещений по договору социального найма и улучшение жилищных условий

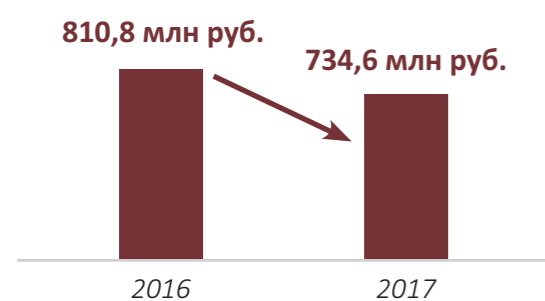
Постановка на жилищный учет. На 1 января 2017 года на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 149 613 семей. По состоянию на 1 января 2018 года на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 142 824 семьи (-6 789 семей, -4,5 % по сравнению с 2017 годом). В результате проведения мероприятий по улучшению жилищ-

ных условий граждан за счет предоставления жилых помещений, безвозмездных субсидий, участия в целевых жилищных программах Санкт-Петербурга с жилищного учета в 2017 году снято 16 606 семей (в 2016 году – 16 154 семьи), приняты на жилищный учет в 2017 году 6 197 семей (в 2016 году – 6 249 семей)¹.

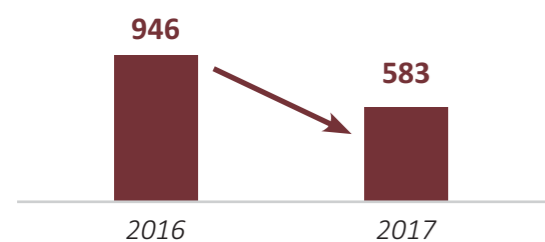
Как отмечает Жилищный комитет², основными способами улучшения жилищных условий в Санкт-Петербурге остаются косвенные механизмы содействия, осуществляемые в рамках целевых жилищных программ Санкт-Петербурга. Ежегодно на реализацию указанных программ, а также на предоставление безвозмездных субсидий для приобретения жилья в бюджете Санкт-Петербурга предусматривается более 7 млрд рублей, что позволяет около 10 тысячам семей улучшить свои жилищные условия.

В 2017 году размер бюджетного финансирования целевых бюджетных программ Санкт-Петербурга в жилищной сфере не изменился, однако, в связи с изменением с 1 июля 2016 года размера оплачиваемой за счет средств бюджета города доли средней стоимости 1 кв.м общей площади жилого помещения (с 30 до 40 %), возможности оказания содействия гражданам в улучшении жилищных условий уменьшились.

Безвозмездные субсидии из бюджета Санкт-Петербурга на улучшение жилищных условий



Количество семей в Санкт-Петербурге, получивших безвозмездные субсидии из городского и федерального бюджетов



По данным Жилищного комитета.

Сокращение в 2017 году бюджетного финансирования, предусмотренного на реализацию Постановления № 312, снизило для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, доступность механизма получения бюджетных субсидий.

Предоставление гражданам безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилья. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 № 312 «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» (Постановление № 312) предусмотрена возможность для лиц, не имеющих права на получение жилья по договору социального найма в плановом порядке, улучшить свои жилищные условия с использованием бюджетных субсидий, предоставляемых за счет бюджетных средств.

В 2017 году в целях реализации Постановления № 312 бюджетом Санкт-Петербурга было предусмотрено 734,6 млн рублей (в 2016 году – 810,8 млн рублей³); безвозмездные субсидии за счет средств городского⁴, а также федерального бюджетов предоставлены 583 семьям городских очередников (1 744 человека), в 2016 году – 946 семьям (2 236 человек)⁵.

¹ Письмо Жилищного комитета от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

² Письмо Жилищного комитета от 15.11.2017 № 02-19-515/17-0-1.

³ Письмо Жилищного комитета от 25.01.2017 № 02-19-13/17-0-1.

⁴ За счет городского бюджета – 512 семьям на общую сумму 734,4 млн рублей.

⁵ Письмо Жилищного комитета от 12.02.2018 № 15-521/17-220.

Реализация целевых программ. В 2017 году, в сравнении с 2016 годом, ухудшились показатели реализации целевой программы Санкт-Петербурга «Молодежи – доступное жилье»⁶. Это связано со снижением объема финансирования социальных выплат, предоставляемых участникам программы (так, если в 2016 году на эти цели было предусмотрено 2 346 млн рублей, то в 2017 году – только 1 561,1 млн рублей). В результате за 2017 год социальные выплаты в рамках целевой программы были предоставлены 1 354 семьям участников программы, тогда как в 2016 году – 2 257 семьям. Уменьшилось и количество молодых семей, которым были предоставлены жилые помещения на условиях беспроцентной рассрочки и целевые жилищные займы – с 949 в 2016 году до 724 в 2017 году (-23,7 %)⁷.

Отмечено существенное (в 2 раза – с 600 до 300 млн рублей) сокращение финансирования в 2017 году целевой программы Санкт-Петербурга «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге»⁸. В 2017 году социальные выплаты на приобретение жилья с использованием средств ипотечных жилищных кредитов предоставлены 689 семьям (в 2016 году – 1 406 семьям).

Всего в рамках целевых жилищных программ Санкт-Петербурга в 2017 году оказано содействие в улучшении жилищных условий 7 212 семьям, что существенно меньше, чем в 2016 году (9 573 семьям)⁹.

Расселение коммунальных квартир. По состоянию на 1 января 2018 года количество коммунальных квартир в Санкт-Петербурге составило 74 522 (на 1 января 2017 года – 78 534), в 2017 году в них проживало 239 654 семьи (в 2016 году – 250 027 семей).

По сравнению с предыдущим годом в 2017 году сократилось количество проживающих в коммунальных квартирах семей – получателей социальных выплат (с 3 837 до 3 142), предназначенных для улучшения жилищных условий.

В результате использования всех механизмов, предусмотренных целевой программой Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге»¹⁰, в 2017 году

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2001 № 315-45 «О целевой программе Санкт-Петербурга “Молодежи – доступное жилье”» (с последующими изменениями), постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.12.2007 № 1539 «О реализации Закона Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга “Молодежи – доступное жилье”» (с последующими изменениями).

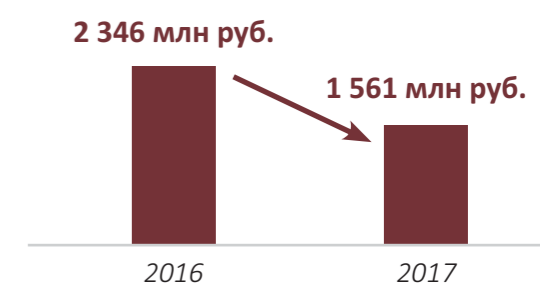
⁷ Письма Жилищного комитета от 25.01.2017 № 02-19-13/17-0-1 и от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 10.01.2001 № 707-90 «О целевой программе Санкт-Петербурга “Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге”» (с последующими изменениями), постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.12.2007 № 1541 «О реализации Закона Санкт-Петербурга “О целевой программе Санкт-Петербурга “Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге”» (с последующими изменениями).

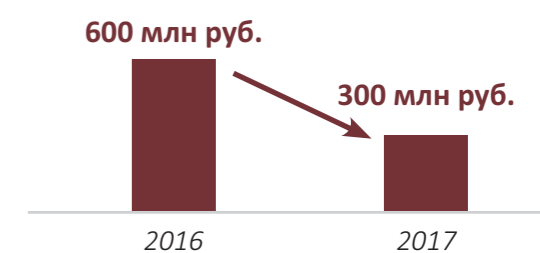
⁹ Письма Жилищного комитета от 15.11.2017 № 02-19-515/17-0-1, от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

¹⁰ Закон Санкт-Петербурга от 17.10.2007 № 513-101 «О целевой программе Санкт-Петербурга “Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге”» (с последующими изменениями), постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.12.2007 № 1537 «О реализации Закона Санкт-Петербурга “О целевой программе Санкт-Петербурга “Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге”» (с последующими изменениями).

Финансирование целевой программы «Молодежи – доступное жилье»



Финансирование целевой программы «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге»



По данным Жилищного комитета.

Коммунальные квартиры в Санкт-Петербурге



Наемный дом (Охотничий пер., д. 9).

расселено 4 012 коммунальных квартир, улучшены жилищные условия 10 373 семей¹¹ (в 2016 году было расселено 4 816 коммунальных квартир, улучшены жилищные условия 12 662 семей).

Таким образом, сохраняется отмеченная в предыдущем докладе Уполномоченного¹² тенденция к замедлению темпов расселения городского коммунального жилья.

Для увеличения темпов расселения в Санкт-Петербурге коммунальных квартир в последние годы используется новый механизм – предоставление жилых помещений в наемных домах¹³.

В настоящее время осуществляется заселение квартир в наемных домах социального использования по адресам: ул. Еремеева, д. 3, корп. 2 (178 квартир) и Охотничий пер., д. 9 (32 квартиры).

На 1 марта 2018 года 170 квартир в наемных домах предоставлены гражданам, в том числе 130 из них предоставлены гражданам, проживавшим в коммунальных квартирах.

Расселение аварийного жилищного фонда. Как отмечалось в Докладе Уполномоченного за 2016 год¹⁴, по состоянию на 1 января 2016 года в Санкт-Петербурге было исполнено поручение Президента РФ от 18.01.2014 № Пр-83 по расселению аварийного жилищного фонда, признанного аварийным до 1 января 2012 года.

Всего в утвержденные Правительством Санкт-Петербурга Адресные перечни в целях расселения включено 54 многоквартирных дома, признанных аварийными после 1 января 2012 года.

По данным Жилищного комитета¹⁵, всего в результате проведенных мероприятий расселено 42 многоквартирных дома, из которых в благоустроенные жилые помещения переселено 402 семьи (1 143 человека).

В 2017 году в Санкт-Петербурге продолжалась работа по расселению 12 многоквартирных домов, признанных аварийными после 1 января 2012 года. Однако темпы расселения не соответствуют ожидаемым.

Так, в соответствии с информацией Жилищного комитета¹⁶ в 2017 году планировалось переселение не менее 198 семей, проживающих в 12 аварийных жилых домах, однако фактически переселена в благоустроенные жилые помещения 101 семья.

По состоянию на 1 января 2018 года ожидают переселения 183 семьи (450 человек)¹⁷, в том числе семьи, проживающие в аварийных многоквартирных домах, включенных в Адресный перечень 2017 года.

Исполнение годовых жилищных планов. Из года в год в связи с непоступлением в государственную собственность Санкт-Петербурга жилых помещений, учтенных при формировании жилищных планов предыдущих лет, переносятся обязательства Санкт-Петербурга по предоставлению жилых помещений очередникам¹⁸.

Так, по данным Жилищного комитета¹⁹, в 2017 году обеспечена жилыми помещениями в соответствии с годовым жилищным планом 2017 года 491 семья (из 1 744, включенных в план), 97 семей по различным основаниям сняты с жилищного учета. Таким образом, необеспеченными жилыми помещениями остались 1 156 семей плановых очередников прошедшего года, то есть 66,3 % семей, включенных в годовой жилищный план 2017 года. Между тем речь идет о социально уязвимых категориях населения, в том числе о семьях, в составе которых есть больные, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире, многодетных семьях и семьях, в числе которых ребенок-инвалид (дети-инвалиды).

Обеспечение жильем многодетных семей. Проблемой остается обеспечение жильем многодетных семей (в частности, многодетных семей, имеющих трех и более детей, проживающих совместно с родителями).

По данным, представленным Жилищным комитетом 21 августа 2017 года на заседании Правительства Санкт-Петербурга, по состоянию на 1 августа 2017 года на жилищном учете в Санкт-Петербурге состояло свыше 3 тыс. 900 многодетных семей (в том числе около 1 тыс. 300 семей, проживающих в коммунальных квартирах, 2 тыс. 600 семей – в отдельных квартирах). При этом каждый год около 600 многодетных семей принимаются на жилищный учет либо приобретают льготу в качестве многодетных семей.

Между тем до настоящего времени значительная часть многодетных семей, имеющих трех и более детей, проживающих совместно с родителями, не обеспечена жилыми помещениями по договорам социального найма²⁰. Семьи указанной категории граждан были включены в годовые жилищные планы в 2010–2012 годах, однако обеспечены жильем не были, а в 2013–2017 годах в годовые жилищные планы не включались.

Поскольку существующая практика формирования годовых жилищных планов и их исполнения не обеспечивает реализации прав соответствующей категории граждан, представляется необходимым актуализировать списки многодетных семей, имеющих трех и более детей, проживающих совместно с родителями, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договорам социального найма в 2010–2012 годах, и разработать механизм обеспечения их жильем (в домах нового строительства или посредством освобождаемого жилого фонда районов Санкт-Петербурга) с указанием сроков обеспечения.

Существует также проблема с обеспечением жильем многодетных семей, имеющих трех несовершеннолетних детей, включенных в годовой жилищный план на 2016 год, однако не обеспеченных жильем в связи с изменением сроков строительства и ввода в эксплуатацию домов государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга.

¹¹ Письмо Жилищного комитета от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

¹² Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 91.

¹³ Закон Санкт-Петербурга от 24.06.2015 № 475-92 «О жилых помещениях жилищного фонда социального использования и о наемных домах социального использования».

¹⁴ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 92.

¹⁵ Письмо Жилищного комитета от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

¹⁶ Письмо Жилищного комитета от 25.01.2017 № 02-19-13/17-0-1.

¹⁷ Письмо Жилищного комитета от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

¹⁸ Пункт 2 Годового жилищного плана на 2016 год, утвержденного распоряжением Жилищного комитета от 18.01.2016 № 28-р; пункт 2 Годового жилищного плана на 2017 год, утвержденного распоряжением Жилищного комитета от 20.01.2017 № 39-р.

¹⁹ Письмо Жилищного комитета от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

²⁰ По данным, представленным администрациями районов Санкт-Петербурга в аппарат Уполномоченного на запрос (от 10.11.2017 №15-598/17-0-1), по состоянию на 1 ноября 2017 года не обеспечены жилыми помещениями 650 семей, относящихся к этой категории.



Администрация Адмиралтейского района
(Измайловский пр., д. 10).

Так, к Уполномоченному обратились граждане К., З., которые, согласно жилищным планам на 2016 год, являлись плановыми очередниками, однако фактическое обеспечение их жилыми помещениями предполагалось не ранее 2018 года. Действия Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга позволили защитить жилищные права К. и З.: 28 июля 2017 года К. предложена трехкомнатная отдельная квартира общей площадью 77,60 кв. м, на заселение которой К. дано согласие, 3 августа 2017 года семье З. получен смотровой лист на отдельную трехкомнатную квартиру общей площадью 79,3 кв.м²¹.

Только после обращения Уполномоченного в администрацию Адмиралтейского района были приняты меры к решению жилищного вопроса многодетной семьи С., имеющей трех малолетних детей, в том числе ребенка-инвалида, которая подлежала жилищному обеспечению в 2016 году. В результате семье С. предоставлена трехкомнатная квартира общей площадью 73,6 кв.м.

Предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда

В Докладе Уполномоченного за 2016 год были отмечены²² проблемы, связанные с реализацией права на жилище отдельных категорий граждан, нуждающихся в специализированном жилье.

В 2017 в список **детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, были включены 577 человек. Из них по состоянию на 1 января 2018 года обеспечены жилыми помещениями только 149 человек. При этом за 395 лицами указанной категории предварительно закреплены квартиры в домах нового строительства и из освобождаемого жилищного фонда Санкт-Петербурга. Планируется, что квартиры будут предоставлены детям-сиротам после завершения мероприятий по государственной регистрации права собственности Санкт-Петербурга на жилые помещения, расположенные в домах нового строительства, и выполнения ремонтных работ в квартирах освобождаемого жилищного фонда Санкт-Петербурга²³.

В 2017 году к Уполномоченному поступали жалобы **лиц без определенного места жительства**, состоящих на учете в СПб ГКУ ЦУСО, на решения об отказе в постановке их на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, принятые администрациями Центрального и Невского районов²⁴.

²¹ Письма прокуратуры Санкт-Петербурга от 09.08.2017 № 7-2611-2017 и № 7-2605-2017.

²² Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 95–96.

²³ Письмо Жилищного комитета от 19.01.2018 № 02-19-3/18-0-1.

²⁴ Ранее жители Санкт-Петербурга, в том числе и лица БОМЖ, обращались к Уполномоченному с жалобами на противоречащий нормам действующего жилищного законодательства отказ администраций районов Санкт-Петербурга в постановке их на жилищный учет. На основании рекомендаций Уполномоченного Жилищным комитетом в районные администрации было направлено письмо от 22.04.2016 № 2-1491/16-0-0, которое содержало в том числе и разъяснения о порядке принятия на жилищный учет лиц без определенного места жительства.

Установлено, что отказы администрации Центрального района в постановке на жилищный учет противоречили пункту 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 407-65 «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге», согласно которому на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма принимаются граждане, проживающие в Санкт-Петербурге в общей сложности не менее 10 лет, в том числе граждане без определенного места жительства, признанные по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

В целях устранения нарушений прав граждан (в частности, Ч., Б.) Уполномоченным направлены обращения в прокуратуру Центрального района, по итогам рассмотрения которых прокуратурой района в защиту интересов Ч. в Смольнинский районный суд в порядке статьи 45 ГПК РФ подано исковое заявление, в настоящее время решается вопрос о предъявлении аналогичного искового заявления в защиту интересов Б.

Важным для формирования общегородской судебной практики стало апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24 октября 2017 года по жалобе гражданина Ф. на решение Невского районного суда, которым Ф. было отказано в установлении факта проживания в Санкт-Петербурге и в обязанности администрации Невского района поставить его на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

Невский районный суд поддержал позицию администрации района, согласно которой факт проживания бездомного гражданина Ф. на территории Санкт-Петербурга не менее 10 лет ничем не подтвержден. По его мнению, СПб ГКУ ЦУСО осуществляет учет бездомных граждан лишь в целях оказания им мер социальной поддержки и его данные не могут служить основанием для признания права Ф. состоять на учете в администрации района в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

Санкт-Петербургский городской суд, отменив решение районного суда, указал, что гражданин Ф. с 1999 по 2009 годы (более 10 лет) и с 2015 года по настоящее время состоит на учете в СПб ГКУ ЦУСО в качестве лица БОМЖ, что само по себе является достаточным основанием для признания его проживающим в Санкт-Петербурге не менее 10 лет, не обеспечен жильем и подлежит постановке в районной администрации на жилищный учет.

Аналогичные доводы были изложены Уполномоченным главе администрации Невского района в рамках рассмотрения в 2017 году жалобы заявителя Ф. Таким образом, обоснованность правовой позиции Уполномоченного, выступившего в защиту Ф., подтверждена вступившим в законную силу судебным постановлением Санкт-Петербургского городского суда.

Содержание и эксплуатация жилищного фонда

В Санкт-Петербурге сохраняется значительное число нарушений прав собственников жилья и нанимателей жилых помещений, связанных с **ненадлежащим содержанием и эксплуатацией жилищного фонда** со стороны организаций, осуществляющих управление жилищным фондом.

В целях выявления нарушений в указанной сфере ГЖИ в 2017 году проведено 6 783 проверки, выявлено 78 620 нарушений.



ГЖИ (Малоохтинский пр., д. 68).

К числу основных нарушений, которые выявлялись ГЖИ в 2017 году как в рамках государственного жилищного надзора, так и в рамках лицензионного контроля, следует отнести вопросы несоблюдения управляющими компаниями нормативов эксплуатации жилищного фонда, законодательства о раскрытии информации, порядка расчета внесения платы за жилищно-коммунальные услуги²⁵.

Правоохранительными органами выявлялись факты неправомерного расходования денежных средств, перечисляемых собственниками жилых помещений в виде взносов на капитальный ремонт жилья.

В частности, прокуратурой Пушкинского района в марте 2017 года проведена проверка соблюдения жилищного законодательства при проведении капитального ремонта жилых домов № 30 и 31 по Пулковскому шоссе в пос. Шушары Пушкинского района.

Установлено, что между ООО «Куб-Строй» и НО «Фонд – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» (Фонд) заключен договор на выполнение в 2016 году работ по проведению капитального ремонта аварийных строительных конструкций.

Согласно полученным прокуратурой района документам, работы ООО «Куб-Строй» выполнены, Фондом приняты и оплачены в полном объеме. Однако, как показала прокурорская проверка, ряд работ по ремонту лицевой стороны кирпичной кладки по вышеуказанным адресам фактически выполнен не был, размеры оплаченных, но невыполненных работ составили около 5 млн рублей.

По данным фактам возбуждены два уголовных дела по части 4 статьи 159 УК РФ. Указанные дела соединены в одно производство, которое в настоящее время приостановлено в связи с назначением строительной экспертизы²⁶.

Одной из важных задач органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, теплоснабжающих организаций, обеспечивающих создание условий для нормального проживания и соблюдения права на жизнь и здоровье населения, является своевременная и качественная подготовка городского хозяйства к ежегодному отопительному сезону.

Между тем, по сведениям прокуратуры Санкт-Петербурга²⁷, несмотря на представление администрациями районов Санкт-Петербурга отчетов о 100-процентной готовности жилого фонда города к отопительному сезону 2017–2018 годов, ГЖИ были выявлены нарушения качества подготовки многоквартирных домов к эксплуатации в отопительный период, в связи с чем ГЖИ возбуждено 189 дел об административных правонарушениях, выдано 372 предписания на устранение выявленных нарушений.

Таким образом, декларируемая 100-процентная готовность жилого фонда к отопительному сезону нередко носит формальный, отчетный характер, в связи с чем необходимо

усиление контроля такой готовности со стороны органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, городской и районных межведомственных комиссий по подготовке и проведению отопительного сезона.

Значительный износ инженерных сетей и оборудования на территории Санкт-Петербурга нередко приводит к опасным для людей технологическим нарушениям и авариям (в частности, прорывам тепловых сетей). По данным Комитета по энергетике и инженерному обеспечению, количество инженерных сетей со сверхнормативным сроком эксплуатации в настоящее время составляет: тепловых – 26 % (в 2016 году – 24 %), газопроводов – 36 % (в 2016 году – 35 %), электрических – 30 % (в 2016 году – 64 %). При этом для поддержания тепловых сетей в нормативном состоянии требуется перекладка около 400 км труб в год. Между тем за 9 месяцев 2017 года было реконструировано всего 145 км тепловых сетей²⁸.

Защита прав участников долевого строительства

Одним из препятствий к улучшению жилищных условий жителей Санкт-Петербурга является деятельность недобросовестных компаний-застройщиков, которые в корыстных целях привлекают денежные средства граждан, намеренных приобрести жилье.

Так, в 2017 году к Уполномоченному поступали жалобы о неисполнении ООО «Ареал» обязательств по передаче жилых помещений по договорам участия в долевом строительстве в поселке Шушары Пушкинского района. В ходе инициированной омбудсменом прокурорской проверки было выявлено, что застройщик получил от участников долевого строительства денежные средства для страхования гражданской ответственности. Заключенные договоры страхования не вступили в законную силу, так как деньги не были перечислены в страховую компанию, а были похищены неустановленными лицами из числа сотрудников ООО «Ареал». Возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 2 статьи 159 УК РФ²⁹. В настоящее время предварительное следствие по делу продолжается³⁰.

В 2017 году омбудсмен также получил ряд жалоб³¹ на компанию-застройщика ООО «Вымпел». В ходе организованной Уполномоченным во взаимодействии с прокуратурой Василеостровского района проверки установлено, что застройщик уклонялся от вручения заявителям актов приема-передачи квартир и препятствовал пользованию жилыми помещениями, которые были оплачены в соответствии с условиями заключенных договоров. По итогам надзорных мероприятий УМВД России по Василеостровскому району было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 4 статьи 159 УК РФ, которое передано для дальнейшего расследования в СО по Василеостровскому району ГСУ СК России по Санкт-Петербургу³².

В декабре 2017 года в СМИ была опубликована информация о банкротстве уже четвертой компании-инвестора тринадцатилетнего долгостроя ЖК «На Охте» (ранее ЖК «Охта Модерн») – ООО «Питер Констракшн»³³. По фактам двойных продаж квартир в ЖК «Охта

²⁵ Письмо ГЖИ от 23.01.2018 № 01-20968/17-1-1.

²⁶ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 07.02.2018 № 7-43-2018.

²⁷ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 17.11.2017 № 7-30-2017.

²⁸ Письмо Комитета по энергетике и инженерному обеспечению Санкт-Петербурга от 15.11.2017 № 01-16-19592/17-0-1.

²⁹ <http://procspb.ru/news/spb/15961-po-rezultatam-prokurorskoj-proverki-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-o-moshennichestve-so-strahovymi-premiyami-v-dolevom-stroitelstve>

³⁰ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 07.02.2018 № 7-43-2018.

³¹ Обращения № 1035/17, 1228/17 и др.

³² Письмо прокуратуры Василеостровского района от 21.11.2017 № 04-13-2017.

³³ <http://www.fontanka.ru/2017/12/28/102/>



Плакаты инициативной группы «обманутых дольщиков» ЖК «Охта Модерн» на первомайской демонстрации. Лиговский пр. 01.05.2017.

Модерн» ГСУ ГУ МВД России возбуждено уголовное дело № 221758. Участники долевого строительства ЖК «На Охте», ожидающие квартир с 2004 года, вынуждены обращаться в судебные инстанции за защитой своих прав. В ряде случаев (например, по иску гражданки Ж. к ООО «Питер Констракшн»)³⁴ вынесены положительные решения о признании права собственности на квартиру, поскольку участниками долевого строительства выполнены все взятые на себя по договорам обязательства.

В феврале 2018 года для обеспечения ввода в эксплуатацию жилого комплекса и реализации прав участников долевого строительства Правительством Санкт-Петербурга был привлечен новый застройщик – «Группа ЛСР». 2 марта 2018 года «Группа ЛСР» и СПб ГБУ «Центр экспертно-технического сопровождения» приступили к обследованию технического состояния строительного объекта³⁵.

Социальная поддержка участников долевого строительства, нуждающихся в защите. При Правительстве Санкт-Петербурга действует Рабочая группа по вопросам защиты прав участников долевого строительства³⁶.

Социальная поддержка участников долевого строительства, нуждающихся в защите, осуществляется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 06.07.2009 № 307-62 «О мерах по защите прав участников долевого строительства многоквартирных домов в Санкт-Петербурге» (Закон № 307-62)³⁷ путем предоставления им в собственность квартир инвестором, выигравшим торги на право заключения договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях.

5 июля 2017 года в рамках реализации указанной меры социальной поддержки проведен аукцион на право заключения договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях для строительства многоквартирного дома по адресу: Мушинская дор., участок № 4. По итогам аукциона право на заключение договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях приобрело ООО «Норманн-Веста», которое, согласно условиям аукциона, в срок до 14 июля 2018 года обязано предоставить в собственность признанным

³⁴ Решение Красногвардейского районного суда по гражданскому делу № 2-3729/2017 от 14.11.2017.

³⁵ <http://gov.spb.ru/gov/admin/albin-igor-nikolaevich/news/130682/>

³⁶ Рабочая группа создана в соответствии с распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 30.07.2007 № 104-рп в целях реализации Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

³⁷ Согласно Закону № 307-62 участник долевого строительства, нуждающийся в защите – это гражданин РФ, не менее пяти лет проживающий в Санкт-Петербурге на момент вступления в силу указанного Закона, включенный в реестр участников долевого строительства, нуждающихся в защите, чье право требования к недобросовестному застройщику подтверждено решением суда, которое не может быть исполнено. При этом разрешение на строительство многоквартирного дома, для строительства (реконструкции) которого были привлечены денежные средства такого гражданина, должно быть получено до введения в действие Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

нуждающимися в защите дольщикам 44 квартиры (с учетом первоочередного права на получение мер поддержки для льготных категорий граждан³⁸).

Следует отметить, что в 2017 году – начале 2018 года произошли положительные изменения в **нормативном регулировании вопросов долевого строительства жилья**³⁹, в частности: ужесточены требования к застройщикам, уточнены критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших. Планируется поэтапное замещение долевого строительства проектным финансированием (банковским кредитованием)⁴⁰.

Принимаемые государством меры в целях защиты прав участников долевого строительства призваны создать условия, минимизирующие возможности для злоупотреблений со стороны застройщиков.

Рекомендации

Жилищному комитету:

– проанализировать причины систематического неисполнения годовых жилищных планов, а также необеспечения жильем очередников предыдущих лет и принять меры к формированию очередного годового жилищного плана с учетом реальных сроков жилищного обеспечения;

– актуализировать списки многодетных семей, имеющих трех и более детей, проживающих совместно с родителями, подлежавших обеспечению жилыми помещениями по договору социального найма в 2010–2012 годах, а также разработать механизм обеспечения их жильем (в домах нового строительства или за счет освобождаемого жилого фонда районов Санкт-Петербурга) с указанием сроков обеспечения.

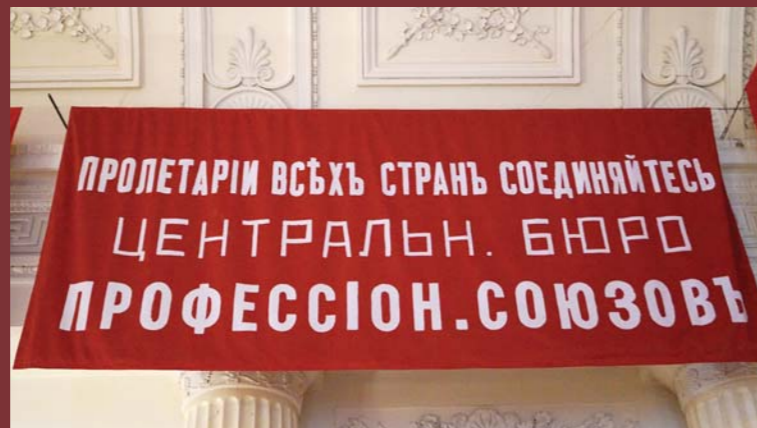
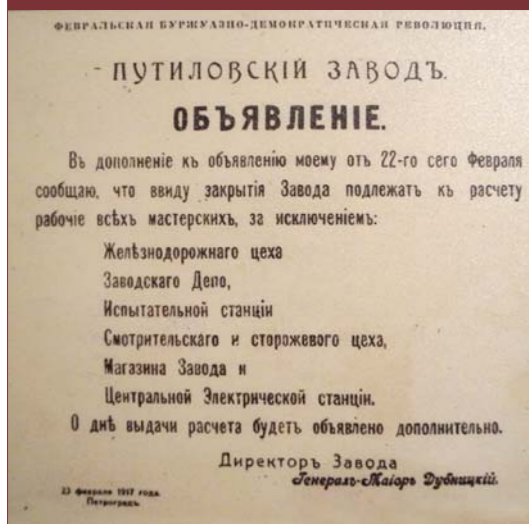
Комитету по строительству усилить контроль за своевременным исполнением сроков строительства жилых объектов для государственных нужд.

Администрациям районов Санкт-Петербурга наделить районные межведомственные комиссии по подготовке и проведению отопительного сезона правом проведения выборочных комиссионных проверок объектов жилищного хозяйства (для пресечения практики фиктивной отчетности).

³⁸ Пункт 4 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2014 № 1114 «О реализации Закона Санкт-Петербурга «О мерах по защите прав участников долевого строительства многоквартирных домов в Санкт-Петербурге»».

³⁹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»» (вст. в силу с 01.01.2017); Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; приказ Минстроя России от 24.01.2018 № 37/пр «О внесении изменений в критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан...»

⁴⁰ <https://rg.ru/2017/10/25/putin-poruchil-otkazatsia-ot-dolevogo-stroitelstva.html>



1.8. Право на труд

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Статья 6

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

Статья 7

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- a) вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся:
 - i) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;
 - ii) удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;
- b) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.

Конституция Российской Федерации

Статья 37

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Для содействия в восстановлении трудовых прав работников Уполномоченный взаимодействует с надзорными и контролирующими ведомствами, органами исполнительной власти, общественными организациями. Омбудсмен и его представители участвуют в работе Межведомственной комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам содействия легализации трудовых отношений и ликвидации задолженности по заработной плате. На официальном сайте омбудсмана регулярно проводится горячая линия по вопросам несоблюдения трудовых прав работников. В 2017 году заключено Соглашение о сотрудничестве Уполномоченного и Межрегионального объединения организаций профсоюзов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Ленинградская Федерация Профсоюзов».

В 2017 году, по оценкам Уполномоченного, актуальными проблемами в сфере реализации трудовых прав граждан являлись:

- наличие задолженности по заработной плате;
- нарушение требований охраны труда.



Александр Шишлов и председатель Ленинградской Федерации Профсоюзов Владимир Дербин. Подписание соглашения о сотрудничестве. Дворец труда. 18.12.2017.



Эмблема Ленинградской Федерации Профсоюзов.

Право на оплату труда

Частью 2 статьи 7 Конституции РФ устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда (МРОТ)¹. В соответствии со статьей 133 ТК РФ МРОТ не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения². Однако эти государственные гарантии на протяжении многих лет не выполняются.

Величина прожиточного минимума за 3-й квартал 2017 года в целом по стране составила 10 328 рублей в месяц на душу населения; для трудоспособного населения – 11 160 рублей. При этом МРОТ оставался значительно ниже – 7 800 рублей.

В 2017 году Правительству РФ были направлены рекомендации федерального омбудсмена о мерах по приведению МРОТ в соответствие с величиной прожиточного минимума для трудоспособного населения³. Рекомендации были подготовлены с учетом предложений многих представителей институтов государственной правозащиты в субъектах РФ, в частности Уполномоченного⁴.

В конце 2017 года был принят федеральный закон о повышении МРОТ⁵. С 1 января 2018 года МРОТ составляет 9 489 рублей (85 % прожиточного минимума). С 1 мая 2018 года МРОТ будет полностью привязан к величине прожиточного минимума⁶.

Наиболее острой проблемой в сфере обеспечения трудовых прав является **задолженность по заработной плате**.

По данным Петростата на 1 января 2018 года, размер официально учтенной задолженности предприятий перед работниками по оплате труда в Санкт-Петербурге составил 189 млн 238

тыс. рублей, что на 89,9 % больше, чем на 1 января 2017 года (99 млн 634 тыс. рублей). Задолженность установлена перед 1 936 работниками (на 1 января 2017 года – перед 1 410 работниками)⁷.

При этом динамика задолженности по оплате труда на протяжении нескольких последних лет, по сведениям органов государственного статистического наблюдения, демонстрирует тенденцию к росту: на начало 2015 года – 10,2 млн рублей, на начало 2016 года – 53 млн рублей, на начало 2017 года – 100 млн рублей, на начало 2018 года – 189 млн рублей.

Вышеприведенные данные не учитывают латентную задолженность по оплате труда, которая имеет существенно больший размер.

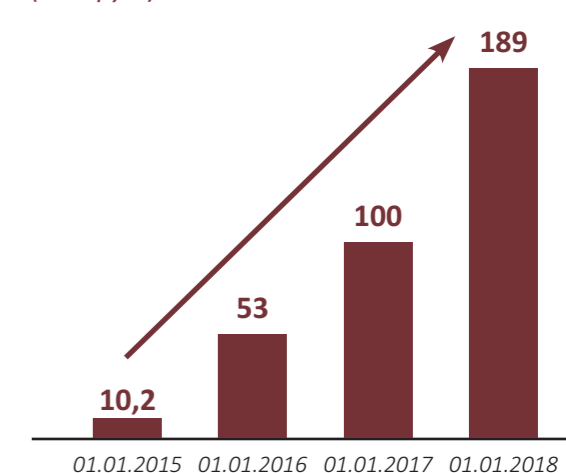
Так, на 1 ноября 2017 года в 34 организациях, не подающих сведения в органы государственной статистики, размер задолженности по оплате труда составил 277 млн рублей перед 3 103 работниками, в 5 статотчетных организациях – 153 млн рублей перед 1 280 работниками. Таким образом, общая сумма задолженности составила 430 млн рублей перед 4 383 работниками⁸.

По данным ГИТ, в декабре 2017 года общий размер просроченной задолженности по оплате труда (с учетом как статотчетных, так и нестатотчетных организаций) составил 380 млн 518 тыс. рублей перед 3 838 работниками⁹.

По информации прокуратуры Санкт-Петербурга на 1 января 2018 года¹⁰, в 32 нестатотчетных организациях числилась задолженность по оплате труда в сумме 255 млн 514 тыс. рублей, в 5 статотчетных организациях – в размере 149 млн 756 тыс. рублей, общая сумма задолженности составила 405 млн 270 тыс. рублей перед 4 268 работниками.

Сложности с погашением задолженности по заработной плате в значительной степени обусловлены системными причинами, вызванными неблагоприятной экономической конъюнктурой в условиях снижения мировых цен на энергоносители и санкций, затрудняющих доступ к кредитным ресурсам. Однако указанные причины не могут служить оправданием для уклонения работодателей от выполнения обязанностей по оплате труда работников.

Динамика задолженности по оплате труда в Санкт-Петербурге (млн руб.)



Управление Федеральной службы государственной статистики по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростат) (ул. Профессора Попова, д. 39).

¹ МРОТ применяется для регулирования оплаты труда, определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, а также для иных целей обязательного социального страхования (статья 3 Федерального закона от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»).

² В соответствии с Федеральным законом от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» прожиточным минимумом признается стоимостная оценка потребительской корзины, т.е. минимального набора продуктов, товаров и услуг, необходимых для жизнедеятельности человека. При расчете величины прожиточного минимума также учитываются обязательные платежи и сборы (подходный налог и отчисления в Пенсионный фонд РФ).

³ Письмо Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 07.12.2017 № ТМ 49849-23.

⁴ Письмо Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге от 09.11.2017 № 17-290/17.

⁵ Федеральный закон от 28.12.2017 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения».

⁶ 07.03.2018 Президентом Российской Федерации подписан принятый Государственной Думой РФ Федеральный закон от 16.02.2018 № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда"».

⁷ Письмо Петростата от 22.01.2018 № ЛД-65-250/233-ДР.

⁸ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 17.11.2017 № 7-36-2017.

⁹ Письмо ГИТ от 25.01.2018 № 78/10-45-18-И.

¹⁰ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 18.01.2018 № 7-15-2018.



ООО «РСК-Логистик»
(Свердловская наб., д. 38, лит. Д).



ООО «Завод «Стальконструкция»»
(Литовская ул., д. 17 лит. А).



ЗАО «ДЕТИ» (пр. Просвещения, д. 23, лит. А).

фактам ненадлежащего исполнения обязанностей в данной сфере в отношении арбитражных управляющих ООО «Завод «Стальконструкция»», АО «Завод «Лиссант»», ЗАО «Спецобслуживание», ЗАО «СЗИК», ООО «Нева Маркет», ООО «Космос СПб», ЗАО «ДЕТИ» возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 14.13 КоАП РФ, конкурсные управляющие привлечены к административной ответственности в виде штрафов¹².

В 2017 году снижению задолженности по заработной плате ряда крупных организаций-должников способствовали меры, предпринятые органами государственного надзора и контроля.

Так, в защиту 308 обратившихся работников ООО «РСК-Логистик» прокурором Калининского района мировому судье судебного участка № 46 и в Калининский районный суд были направлены заявления о взыскании с предприятия задолженности по оплате труда в размере 50 млн рублей. В настоящее время удовлетворены 210 заявлений, работникам выплачены денежные средства на сумму 36 млн рублей.

Следственным отделом по Калининскому району ГСУ СК РФ по факту наличия в действиях руководства ООО «РСК-Логистик» признаков преступления, предусмотренного частью 2 статьи 145.1 УК РФ (полная невыплата в срок свыше двух месяцев заработной платы, совершенная руководителем организации из корыстной или иной личной заинтересованности), возбуждено уголовное дело, которое в настоящее время расследуется.

В результате принятых мер ООО «РСК-Логистик» погашена часть задолженности по оплате труда в сумме более 121 млн рублей и восстановлены права 943 работников.

В связи с наличием значительной задолженности по оплате труда на предприятиях, находящихся в различных стадиях банкротства, прокуратурой Санкт-Петербурга была проанализирована деятельность арбитражных управляющих на предмет выполнения полномочий, предоставленных действующим законодательством¹¹, в т.ч. по изучению финансового состояния предприятий, восстановлению их платежеспособности, поиску, аккумулярованию и возврату незаконно отчужденного имущества, погашению имеющихся долгов. По

Существенной проблемой в сфере трудовых отношений является использование работодателями ненормированного труда работников.

Так, к Уполномоченному поступило обращение представителей трудового коллектива медико-реабилитационного отделения СПб ГБУЗ ПНД № 9 Невского района, в котором сообщалось о ненормированных нагрузках врачей-психиатров при работе с пациентами и отсутствии доплат за увеличение объема работ.

Уполномоченный инициировал проверку информации, изложенной в заявлении, которую в порядке ведомственного контроля провела администрация Невского района.

В результате факты ненадлежащей организации нормирования нагрузки врачей, оплаты труда работников без учета качества и объема оказанных медицинских услуг подтвердились. Действие трудового договора с главным врачом диспансера прекращено. В соответствии с приказом администрации диспансера также нормирован труд специалистов, имеющих высшее и среднее медицинское образование; утверждены Положение о выплатах надбавок стимулирующего характера, показатели и критерии оценки эффективности деятельности медицинского персонала.

Нарушения требований охраны труда

Обеспечение на предприятиях безопасных условий труда, надлежащая организация производственного процесса являются одной из гарантий предупреждения производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников.

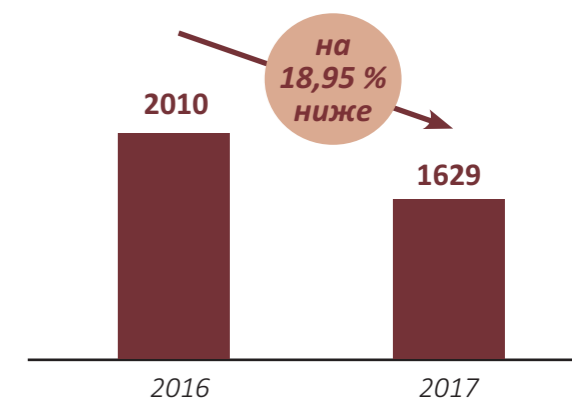
Вызывает обеспокоенность, что работодатели нередко игнорируют требования законодательства о проведении специальной оценки условий труда, профессиональных медицинских осмотров, допуске к определенным видам работ, инструктаже по технике безопасности, обеспечении работников средствами индивидуальной защиты, нарушают сроки извещения уполномоченных органов и учреждений о несчастных случаях на производстве и порядке их расследования¹³.

В 2017 году общее число несчастных случаев на производстве в Санкт-Петербурге составило 1 629, что на 18,95 % ниже, чем в прошлом году (в 2016 году – 2 010 несчастных случаев). При этом число тяжелых несчастных случаев на производстве снизилось на 29,71 %, до 149 (в 2016 году – 212 тяжелых несчастных случаев), смертельных – на 41,17 %, до 40 (в 2016 году – 62 смертельных



СПБ ГБУЗ ПНД № 9 Невского района
(ул. Ивановская, д. 18).

Общее число несчастных случаев на производстве



¹¹ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

¹² Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 17.11.2017 № 7-36-2017.

¹³ Там же.



Комитет по труду и занятости
(ул. Галерная, д. 7).

случая). Снизилось и число выявленных профессиональных заболеваний – до 118 (в 2016 году – 176)¹⁴.

Неудовлетворительные условия труда продолжают оставаться одной из основных причин высокого уровня производственного травматизма, в т.ч. с тяжелыми последствиями¹⁵.

Основные причины тяжелых и смертельных несчастных случаев на производстве

Неудовлетворительная организация производства	24,11
Нарушение правил дорожного движения	18,43
Неосторожность пострадавшего	12,76
Нарушение требований безопасности	8,51
Нарушение трудовой и производственной дисциплины	7,8
Противоправные действия	7,09
Несовершенство технологического процесса	5,67
Неудовлетворительное техническое состояние зданий, территории	4,25
Ухудшение самочувствия	4,25
Недостатки в организации рабочих мест	2,83
Необеспеченность работников средствами индивидуальной защиты	2,12
Конструктивные недостатки оборудования	1,41
Эксплуатация неисправного оборудования	0,70

¹⁴ Письмо ГУ ФСС от 15.01.2018 № 01-24/04-68.

¹⁵ Письмо ГИТ от 24.10.2017 № 10-3472-17-ИСХ.

Уровень безработицы

В 2017 году Санкт-Петербургским государственным автономным учреждением «Центр занятости населения Санкт-Петербурга» (СПб ГАУ ЦЗН) было трудоустроено 8 753 (34,4 %) из 25 454 человек, зарегистрированных в качестве безработных, что меньше, чем в 2016 году – 10 102 (37,4 %) из 26 984 человек.

Снизилось также число безработных, приступивших к профессиональному образованию – 3 044 человека (в 2016 году – 3 125 человек). Возросло количество безработных, получивших государственные услуги по психологической поддержке – 2 913 человек (в 2016 году – 2 766 человек) и социальной адаптации на рынке труда – 2 884 человека (в 2016 году – 2 869 человек).

На 1 января 2018 года в СПб ГАУ ЦЗН было зарегистрировано 11 842 безработных (на 1 января 2017 года – 11 761 человек).

Уровень регистрируемой безработицы в 2017 году составил 0,39 % (в 2016 году – 0,40 %)*.

Общий уровень безработицы в Санкт-Петербурге, по данным Петростата**, осуществляющего статистическое наблюдение в соответствии с рекомендациями Международной организации труда (МОТ)***, составил в 2017 году 1,7 % (в 2016 году – 1,6 %). Эти показатели значительно ниже, чем средние по стране – 5,1 %.

* Письмо Комитета по труду и занятости от 18.01.2018 № 01-14-121/18-0-1.

** http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/40bf77004df4a2519391f30d534aab22/02brab_g.pdf

*** Использование методики МОТ позволяет оценить реальное состояние рынка труда, учесть безработных, не обращающихся в органы занятости, самостоятельно ищущих работу либо пользующихся услугами коммерческих кадровых или рекрутинговых агентств.

Рекомендации

Сохраняют актуальность рекомендации, сформулированные в докладе Уполномоченного за 2016 год:

1. Государственной инспекции труда и органам прокуратуры Санкт-Петербурга направлять в Петростат информацию о выявленных в ходе надзорной деятельности организациях-должниках, которые подлежат статистическому наблюдению и привлечению к административной ответственности за непредоставление статсведений по ст. 13.19 КоАП РФ.
2. Комитету по труду и занятости населения Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о создании системы мониторинга просроченной задолженности по оплате труда с использованием различных учетных данных.



1.9. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту

Право каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту гарантировано Конституцией Российской Федерации и закреплено международным правом (Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Уставом Всемирной организации здравоохранения и др.).

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Конституция Российской Федерации

Статья 41

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.
2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.
3. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 123 обращения граждан по вопросам защиты прав в сфере здравоохранения (в т.ч. жалобы на оказание медицинской помощи в местах принудительного содержания)¹.

Результаты рассмотрения обращений и итоги проверок показали, что в 2017 году, как и в предыдущие годы², в Санкт-Петербурге сохранили актуальность проблемы в сферах оказания медицинской помощи, обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями отдельных категорий граждан, оставалась нерешенной проблема транспортировки граждан с хронической почечной недостаточностью на сеансы заместительной почечной терапии (ЗПТ).

¹ Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

² Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 101–105, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 120–123.



НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе.

Качество медицинской помощи. Широкий общественный резонанс вызвал случай, произошедший в июле 2017 года с 85-летней пенсионеркой К., которую доставили в НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе³. После обследования гражданки К. дежурный персонал проигнорировал ее бесконтрольное нахождение в помещении в ночное время, ей не было оказано содействие в отправке домой. Пожилую женщину обнаружили спустя двое суток без сознания в полуподвальном помещении медицинского учреждения.

Только после выявления прокуратурой Фрунзенского района нарушений требований законодательства руководством НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе были приняты меры по их устранению: усилен контроль за посещением помещений медицинского учреждения, за пациентами в отделении экстренной медицинской помощи, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В связи с обращением к Уполномоченному гражданина Н.⁴ с жалобой на длительные сроки ожидания медицинской реабилитации было установлено, что в Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге (территориальной программе)⁵ отсутствует норма, регламентирующая сроки ожидания специализированной медицинской помощи по профилю «медицинская реабилитация». При этом федеральной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи⁶ установлены требования к территориальной программе в части определения сроков предоставления медицинской реабилитации.

После обращения Уполномоченного в прокуратуру Санкт-Петербурга Комитетом по здравоохранению был подготовлен проект постановления Правительства Санкт-Петербурга о внесении соответствующих изменений в Территориальную программу, и 26 декабря 2017 года был принят Закон Санкт-Петербурга⁷, согласно которому срок ожидания медицинской реабилитации определяется в соответствии с медицинскими показаниями по решению врачебной комиссии медицинской организации, в которую направлен пациент.

Обеспечение лекарственными препаратами. Как и в прошлые годы, серьезной проблемой в сфере реализации права на медицинскую помощь в 2017 году было обеспечение лекарственными препаратами и медицинскими изделиями петербуржцев, имеющих право на получение набора социальных услуг.

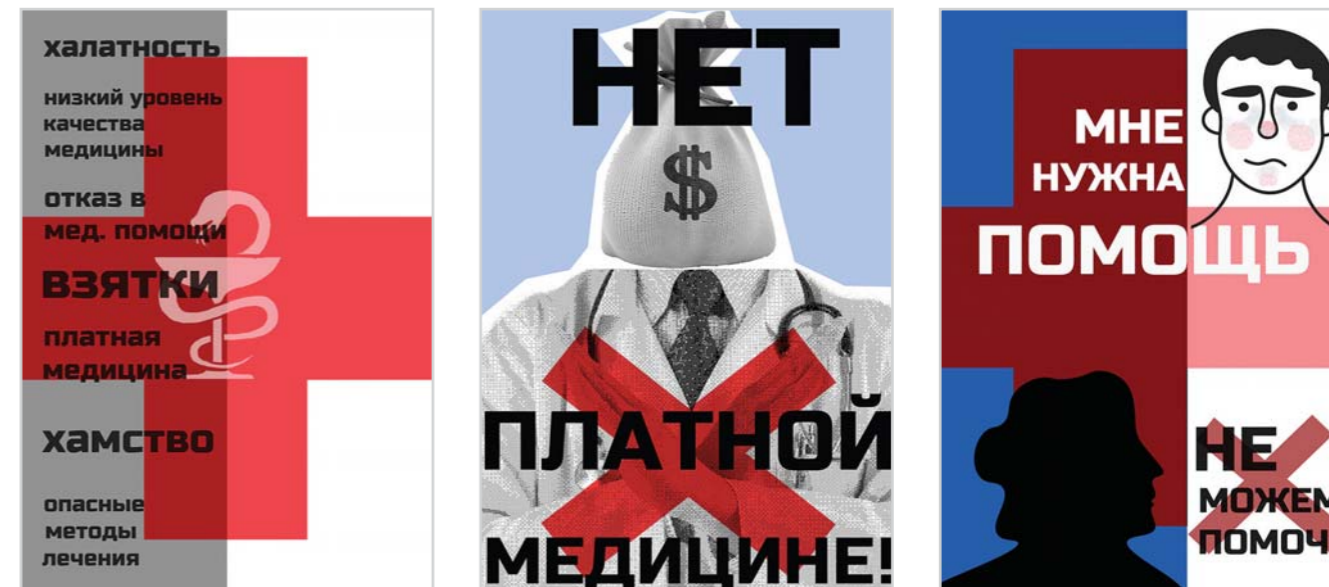
³ <http://doctorpiter.ru/articles/17608/>

⁴ Обращение от 26.06.2017 № 1361/16-1.

⁵ Закон Санкт-Петербурга от 23.12.2016 № 718-123 «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

⁶ Постановление Правительства РФ от 19.12.2016 № 1403 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (раздел VIII).

⁷ Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2017 № 848-157 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».



Серия плакатов «Право на медицинскую помощь». Работа участницы конкурса «Права человека – 2017» Елены Сибиряковой.

Обеспечение отдельных категорий жителей Санкт-Петербурга лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения для амбулаторного лечения осуществляется за счет двух источников финансирования: федерального бюджета и бюджета Санкт-Петербурга.

Согласно сведениям, предоставленным Комитетом по здравоохранению⁸, потребность для обеспечения «федеральных» льготников лекарственными препаратами и медицинскими изделиями в 2017 году составила 4 634,09 млн руб. Из федерального бюджета для обеспечения указанных граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями были выделены ассигнования в размере 1 937,56 млн руб. Учитывая, что из средств бюджета Санкт-Петербурга также были выделены ассигнования на указанные цели, дефицит финансовых средств из федерального бюджета на 2017 год составил более 600 млн руб.

В целях оказания дополнительных мер социальной поддержки в рамках постановления Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 553 «О государственной программе Санкт-Петербурга „Развитие здравоохранения в Санкт-Петербурге“ отдельные категории жителей Санкт-Петербурга (страдающие туберкулезом, онкологическими заболеваниями и психическими расстройствами), не отказавшиеся от получения набора социальных услуг в части лекарственного обеспечения, обеспечиваются лекарственными препаратами за счет бюджета Санкт-Петербурга.

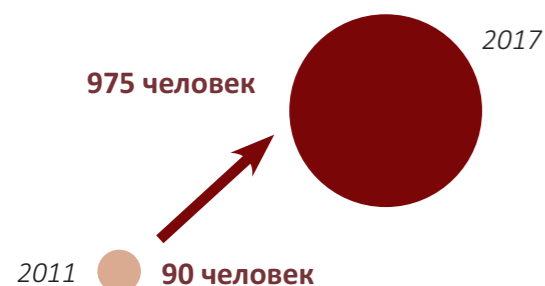
Согласно позиции Комитета по здравоохранению⁹ значительной «нагрузкой» на бюджет города является обязательство по обеспечению дорогостоящими лекарственными препаратами больных с редкими заболеваниями¹⁰. На эти цели тратится

⁸ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 16.11.2017 № 01/19-7929/17-0-1.

⁹ Там же.

¹⁰ Закон Санкт-Петербурга от 23.12.2016 № 718-123 «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Количество пациентов с редкими заболеваниями в Санкт-Петербурге



По данным Комитета по здравоохранению.

более 1 млрд руб., то есть почти треть всего регионального финансирования, выделенного для обеспечения 480 тысяч граждан, имеющих льготы по региональному законодательству. Количество таких пациентов в Санкт-Петербурге неуклонно растет (в 2011 году в городе были зарегистрированы 90 пациентов с редкими заболеваниями, в 2017 году — 975)¹¹.

Вопрос о передаче на федеральный уровень полномочий по обеспечению лекарственными препаратами пациентов, страдающих редкими заболеваниями, неоднократно обсуждался, в т.ч. в Совете Федерации¹², однако до настоящего времени остается нерешенным.

Транспортировка граждан на сеансы заместительной почечной терапии. В 2017 году в Санкт-Петербурге не был решен вопрос бесплатной транспортировки граждан с хронической почечной недостаточностью на сеансы ЗПТ¹³.

Согласно разъяснениям Минздрава России (письмо от 21.12.2015 № 11-9/10/2-779) ЗПТ проводится за счет средств обязательного медицинского страхования, однако при этом проезд пациентов до места оказания медицинских услуг не включен в тариф на оплату медицинской помощи.

В связи с этим в декабре 2016 года было отменено распоряжение Комитета по здравоохранению от 17.09.2012 № 419-р «О транспортировке пациентов на сеансы заместительной почечной терапии в отделения гемодиализа»¹⁴, и бесплатная транспортировка больных на сеансы ЗПТ в Санкт-Петербурге не осуществляется. Между тем в сеансах ЗПТ в Санкт-Петербурге нуждаются 2 860 человек.

22 июня 2017 года Президентом РФ В.В. Путиным было дано поручение Правительству РФ совместно с высшими должностными лицами субъектов РФ рассмотреть вопрос бесплатной транспортировки больных на сеансы ЗПТ в срок до 1 ноября 2017 года.

8 декабря 2017 года была утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов¹⁵, в соответствии с которой финансовое обеспечение транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи методом ЗПТ и обратно может осуществляться за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ.

Комитетом по здравоохранению подготовлены предложения о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-

Петербурга» в целях обеспечения транспортировки пациентов от места фактического проживания до места получения медицинской помощи методом ЗПТ и обратно (в виде услуг «социального такси») за счет средств бюджета Санкт-Петербурга¹⁶. Однако до конца 2017 года эти предложения на рассмотрение Правительства Санкт-Петербурга не были внесены.

Право на социальное обеспечение и социальную защиту

Конституция Российской Федерации

Статья 7

Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В 2017 году по сравнению с 2016 годом количество обращений к Уполномоченному в сфере социальной защиты населения и пенсионного обеспечения увеличилось на 18 % (в 2017 году — 326 обращений, в 2016 году — 268 обращений).

Жалобы, как и в прошлые годы¹⁷, были вызваны:

- нарушениями прав граждан на получение мер социальной поддержки;
- нарушениями прав малообеспеченных граждан;
- нарушениями пенсионных прав граждан;
- нарушениями прав лиц без определенного места жительства.

Получение мер социальной поддержки.

В адрес Уполномоченного поступило обращение многодетного отца О.¹⁸, которому было отказано в предоставлении сертификата на оплату части стоимости путевки в детский оздоровительный лагерь для его сына по причине якобы пропущенных сроков подачи документов в многофункциональный центр предоставления государственных услуг (МФЦ), в связи с чем О. был вынужден приобрести путевку полностью за свой счет.

По обращению Уполномоченного прокуратурой Курортного района и Комитетом по образованию была проведена проверка, которая установила¹⁹, что сотрудники МФЦ нарушили требования Административного регламента предоставления государственной услуги, а учреждением, уполномоченным на выдачу сертификатов (ЦОО «Молодежный»), были неправомерно ограничены сроки для подачи документов и дан отказ в предоставлении сертификата.



ЦОО «Молодежный»
(ул. Зверинская, д. 25–27).

¹¹ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 16.11.2017 № 01/19-7929/17-0-1.

¹² <http://www.council.gov.ru/events/news/89445/>

¹³ Обращение от 22.06.2017 № 751/17.

¹⁴ Распоряжение Комитета по здравоохранению от 23.12.2016 № 571-р «О признании утратившим силу распоряжения Комитета по здравоохранению от 17.09.2012 № 419-р».

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 08.12.2017 № 1492 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

¹⁶ Письмо вице-губернатора А.В. Митяниной от 21.12.2017 № ОБ-26595-2/17-0-2.

¹⁷ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 105–111, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 124–127.

¹⁸ Обращение от 31.08.2017 № 1079/17.

¹⁹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 13.10.2017 № 21-490-2017.

В результате прокуратурой в адрес руководителя МФЦ и ЦОО «Молодежный» были внесены представления об устранении нарушений действующего законодательства и направлено исковое заявление в суд о взыскании части стоимости путевки. В настоящее время дело находится в производстве.

Санаторно-курортное лечение. Право на получение в рамках набора социальных услуг санаторно-курортного лечения и проезда к месту лечения и обратно гражданам из числа федеральных льготных категорий предоставляется в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Размер средств, выделяемых из федерального бюджета на предоставление санаторно-курортного лечения, определяется исходя из численности граждан в субъекте РФ, имеющих право на получение государственной социальной помощи и не отказавшихся от получения социальной услуги по санаторно-курортному лечению, и норматива финансовых затрат в месяц на одного гражданина²⁰. При этом гарантии ежегодного обеспечения санаторно-курортным лечением граждан не установлены. Путевки на санаторно-курортное лечение предоставляются лицам, имеющим право на получение государственной социальной помощи, в порядке очередности, которая формируется согласно дате подачи заявления.

В Санкт-Петербурге в 2017 году очередь на предоставление санаторно-курортного лечения составила 33 622 человека. Выделенные федеральным бюджетом средства позволяли обеспечить санаторно-курортным лечением около 30 % граждан, подавших заявления.

Проблема обеспечения граждан санаторно-курортным лечением обсуждалась на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека, состоявшемся в декабре 2017 года в Москве, на котором было поддержано предложение Уполномоченного рекомендовать Государственной Думе внести в Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» изменения в части, касающейся определения периодичности предоставления гражданам путевок на санаторно-курортное лечение, приобретения гражданами санаторно-курортных путевок за счет собственных средств и получения соответствующей денежной компенсации ее стоимости, в случае если они в течение установленной периодичности не были обеспечены санаторно-курортным лечением.

Права малообеспеченных граждан. К омбудсмену поступило обращение гражданки Ф., которая находится в отпуске по уходу за ребенком до трех лет и является одинокой матерью, имеет доход ниже прожиточного минимума. При назначении ее малообеспеченной семье государственной социальной помощи администрацией Приморского района (администрацией) было допущено нарушение норм действующего законодательства – в среднедушевой доход семьи были неправомерно включены заемные средства, в результате чего размер государственной социальной помощи был существенно занижен.

По данному факту по обращению Уполномоченного прокуратурой Приморского района была проведена проверка, в адрес главы администрации внесено представление об устранении нарушений законодательства²¹. В сентябре 2017 года представление было удовлетво-

²⁰ Постановление Правительства РФ от 29.12.2004 № 864 «О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг».

²¹ Письмо прокуратуры Приморского района от 14.06.2017 № 1370ж17.

рено, заявителю произведен перерасчет государственной социальной помощи, выплачена доплата в размере более 40 тыс. руб.²²

В 2017 году в адрес Уполномоченного стали поступать обращения малоимущих студентов, обучающихся по очной форме обучения, а также граждан, в состав семей которых входят такие студенты²³, в связи с отказами администраций районов Санкт-Петербурга в предоставлении им справок для назначения государственных социальных стипендий по месту обучения и в оказании их семьям государственной социальной помощи.

С 1 января 2017 года Федеральным законом от 03.07.2016 № 312-ФЗ были внесены изменения в статью 36 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», согласно которым государственная социальная стипендия назначается студентам, получившим государственную социальную помощь (в соответствии с ранее действовавшей редакцией закона государственная социальная стипендия назначалась студентам, имеющим право на получение государственной социальной помощи). Теперь справка для назначения государственных социальных стипендий администрациями районов Санкт-Петербурга может быть выдана только после назначения государственной социальной помощи.

В Санкт-Петербурге²⁴ утвержден перечень уважительных причин, при которых заявитель (члены его семьи), не занимающийся трудовой деятельностью и имеющий доход ниже величины прожиточного минимума, имеет право на получение государственной социальной помощи. При этом отсутствие доходов от трудовой деятельности у студентов, обучающихся по очной форме обучения, не включено в указанный перечень, поэтому студенты, обучающиеся по очной форме обучения, и семьи, в состав которых входят указанные студенты, имеющие доход ниже величины прожиточного минимума, зарегистрированные по месту жительства в Санкт-Петербурге, не имеют возможности получать ни государственную социальную помощь, ни государственную социальную стипендию.

Анализ действующего законодательства в сферах занятости населения, образования и предоставления государственных гарантий малоимущим гражданам²⁵ позволяет сделать вывод о наличии у малоимущих студентов (их семей) права на получение государственных социальных стипендий и государственной социальной помощи. Для обеспечения этого права необходимо внести соответствующие изменения в указанный перечень.

В 2017 году в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Х.²⁶ об отказе органов государственной власти Санкт-Петербурга в признании ее малоимущей в соответствии с ЖК РФ с целью освобождения от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

Заявитель обратилась в Росреестр по Санкт-Петербургу с заявлением о регистрации права общей долевой собственности в отношении объекта недвижимости с учетом льготы, установленной для физических лиц подпунктом 15 пункта 1 статьи 333.35 Налогового кодекса РФ.

²² <http://procspb.ru/news/spb/16982-po-trebovaniyu-prokuratury-odinokoy-materi-proizveden-pereraschet-razmeregosudarstvennoy-materialnoy-pomoshchi>

²³ Обращения от 16.10.2017 № 1288/17, от 20.11.2017 № 1455/17, от 19.12.2017 № 1658/17.

²⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06.06.2012 № 595 «О реализации главы 33-2 „Государственная социальная помощь“ Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

²⁵ Статья 2 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», статья 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», статья 5 Федерального закона от 05.04.2003 № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи».

²⁶ Обращение от 31.10.2017 № 1351/17.

Однако представить в Росреестр по Санкт-Петербургу документ, подтверждающий, что она является малоимущей в соответствии с ЖК РФ, не смогла, так как ни один орган государственной власти Санкт-Петербурга не наделен данными полномочиями: в Санкт-Петербурге отсутствуют нормативные правовые документы, регламентирующие порядок признания граждан малоимущими для получения налоговых льгот.



День социально-правовой информации для граждан старшего поколения «Ваши права – вопросы и ответы» в ЦГПБ им. В.В. Маяковского. Консультации юристов аппарата Уполномоченного. 11.10.2017.

Р. было отказано. К сожалению, прокурор Красносельского района не принял мер по обжалованию указанного решения.

Права лиц без определенного места жительства. В 2017 году сохранила актуальность проблема предоставления услуг по обогреву бездомных в Комплексных центрах социального обслуживания населения и пунктах обогрева в период холодов.

В зимний период 2017–2018 годов палатки для обогрева бездомных организованы в четырех из 18 районов Санкт-Петербурга²⁹. В 15 районах города дополнительные «низкопороговые» места для обогрева предусмотрены при отделениях социальной помощи лицам

Реализация пенсионных прав. В 2017 году увеличилось количество обращений граждан к Уполномоченному по вопросу несогласия с размером пенсии или с просьбой оказать содействие в пересчете пенсии (в 2017 году – 127 обращений, в 2016 – 119 обращений).

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Р.²⁷ в связи с отказом Управления Пенсионного фонда РФ в Красносельском районе (Управления) в переводе ее с досрочной пенсии по старости на пенсию по инвалидности.

В результате обращения Уполномоченного, указавшего на то, что Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» не ограничивает право граждан, не достигших пенсионного возраста (55 лет для женщин, 60 лет для мужчин), на выбор вида пенсии, прокуратура Санкт-Петербурга вынесла представление об устранении нарушений законодательства управляющему Отделением Пенсионного фонда РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области²⁸ и поручила прокурору Красносельского района защитить пенсионные права заявителя в судебном порядке. Однако решением Красносельского районного суда от 30 января 2018 года в удовлетворении исковых требований прокурора Красносельского района в защиту интересов гражданки Р. было отказано. К сожалению, прокурор Красносельского района не принял мер по обжалованию указанного решения.

²⁷ Обращение от 28.02.2017 № 259/17.

²⁸ Обращение от 31.10.2017 № 1351/17.

²⁹ Василеостровский, Калининский, Приморский, Фрунзенский районы.

без определенного места жительства Комплексных центров социального обслуживания населения. Всего в районах города организовано 278 мест для обогрева лиц без определенного места жительства³⁰. Между тем, по информации Санкт-Петербургской БОО «Ночлежка», в 2017 году численность уличных бездомных в Санкт-Петербурге не снижалась и оставалась в пределах 60 тыс. человек³¹.

В ноябре 2017 года в офисе Уполномоченного состоялось межведомственное совещание по вопросам организации пунктов обогрева и пунктов санитарной обработки бездомных. По итогам совещания, а также проведенных в декабре 2017 года совместных с прокуратурой Санкт-Петербурга выборочных проверок Комплексных центров социального обслуживания населения было установлено, что в разных районах Санкт-Петербурга предоставление обогрева бездомным в организовано по-разному, имеются нарушения принципа «низкопороговой» доступности. Анализ сложившейся в Санкт-Петербурге ситуации показал, что существующие проблемы связаны с отсутствием нормативных правовых документов, регламентирующих предоставление «низкопороговых» услуг лицам без определенного места жительства в зимний период.

Согласно информации Управления Роспотребнадзора³² в Санкт-Петербурге ежегодно выявляется от 10 до 12 тыс. случаев заражения педикулезом. Удельный вес лиц без определенного места жительства в структуре зараженных составляет от 70 до 72 %.

По состоянию на 1 января 2018 года в Санкт-Петербурге работает только один пункт санитарной обработки бездомных (СПб ГБУЗ «Санкт-Петербургская городская дезинфекционная станция», ул. Профессора Ивашенцова, д. 5) по будним дням в дневное время (ежедневно санитарную обработку получить могут не более 30 человек), что для Санкт-Петербурга явно недостаточно.

³⁰ <http://gov.spb.ru/helper/social/bomz/>

³¹ Письмо СПб БОО «Ночлежка» от 13.02.2018 № 15-521/17-241.

³² Письмо Управления Роспотребнадзора от 15.11.2017 № 78-00-09/45-45392-17.



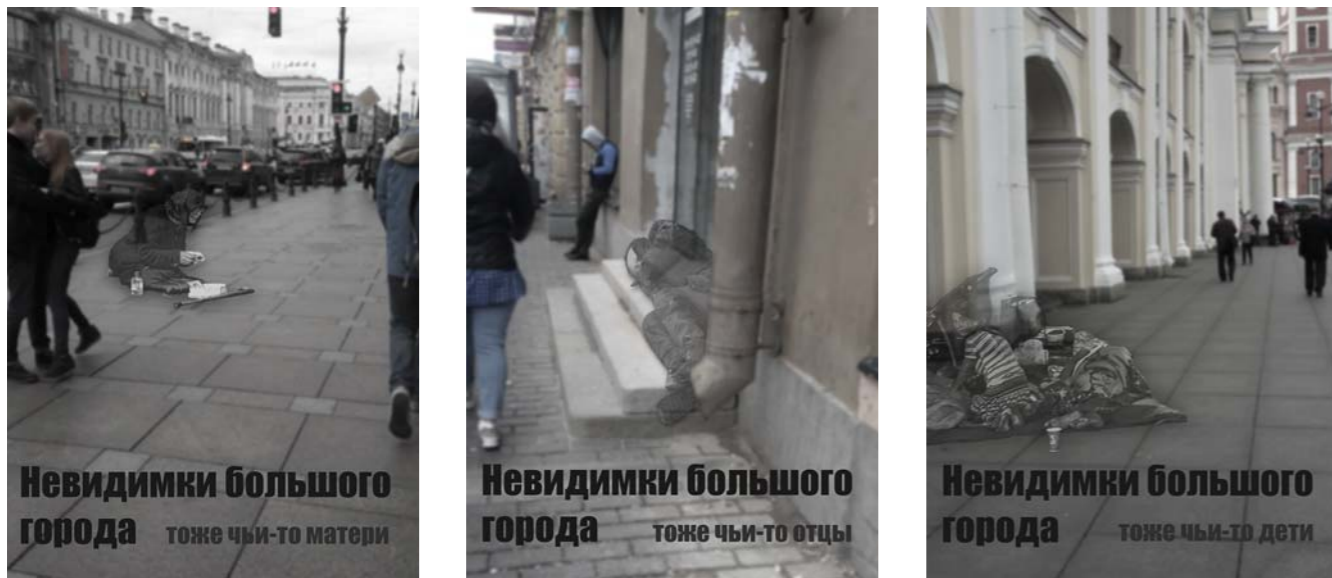
Межведомственное совещание по вопросам организации пунктов обогрева и пунктов санитарной обработки бездомных. 07.11.2017.



С 1 октября 2017 года в Василеостровском районе начал работать пункт обогрева низкопороговой доступности БОО «Ночлежка». Шкиперский проток.



СПб ГБУЗ «Санкт-Петербургская городская дезинфекционная станция» (ул. Профессора Ивашенцова, д. 5).



Серия плакатов «Невидимки большого города». Работа участницы конкурса «Права человека – 2017» Марии Рыловой.

По итогам совещания Уполномоченным были направлены предложения Губернатору о необходимости правового регулирования предоставления услуг по обогреву в зимний период лицам без определенного места жительства, а также увеличения количества пунктов санитарной обработки. Согласно позиции Губернатора³³ принятие дополнительных нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление социальных услуг бездомным, не требуется, увеличивать количество пунктов санитарной обработки не планируется.

Уполномоченный не разделяет данную позицию, поскольку она нарушает права лиц без определенного места жительства, и предлагает рассмотреть вопрос о включении услуг по обогреву в перечень срочных социальных услуг, предоставляемых в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга о социальном обслуживании населения, а также увеличении количества пунктов санитарной обработки.

Сохраняет актуальность проблема реализации социальных прав лицами, не имеющими регистрации по месту жительства или по месту пребывания на территории Санкт-Петербурга.

В адрес Уполномоченного поступило обращение К.³⁴ о несогласии с отказом СПб ГКУ ЦУСО в постановке его на учет в качестве гражданина РФ без определенного места жительства в Российской Федерации, ранее имевшего последнюю регистрацию (прописку) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде). Заявитель с момента рождения по настоящее время проживает в Санкт-Петербурге, постоянной регистрации никогда не имел, жилого помещения в собственности не имеет. Постановка на учет в СПб ГКУ ЦУСО в качестве гражданина РФ без определенного места жительства необходима ему для реализации гражданских прав в жилищной и социальной сферах. Решением Калининского

федерального суда был установлен факт постоянного проживания К. в Санкт-Петербурге с момента рождения по настоящее время. Однако СПб ГКУ ЦУСО ему было отказано в постановке на учет по формальному признаку, в связи с непредставлением документа, подтверждающего факт последней регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде) (справки формы № 9).

После обращения Уполномоченного прокуратурой Калининского района было предъявлено исковое заявление в защиту прав заявителя, которое в настоящее время находится в производстве.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга:

- Инициировать внесение изменения в Закон Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» в целях обеспечения транспортировки пациентов, нуждающихся в ЗПТ, от места фактического проживания до места получения медицинской помощи методом ЗПТ и обратно за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

- Внести дополнения в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2007 № 1010 «Об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства» в части распространения его действия на граждан РФ без определенного места жительства в Российской Федерации, у которых факт последнего места жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде) установлен на основании решения суда.

- Внести изменения и дополнения в постановление Правительства Санкт-Петербурга 06.06.2012 № 595 «О реализации главы 33-2 “Государственная социальная помощь” Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» в части включения в перечень уважительных причин для получения государственной социальной помощи в Санкт-Петербурге обучения студентов по очной форме обучения.

- Инициировать внесение изменения и дополнения в Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге» в части включения услуг по обогреву лиц без определенного места жительства в зимний период в перечень срочных социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг.

- Определить орган государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченный признавать граждан малоимущими для освобождения их от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, и разработать порядок признания граждан малоимущими для освобождения их от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

³³ Письмо Губернатора от 12.01.2018 № 07-146/12066.

³⁴ Обращение от 11.04.2016 № 120/16-1.



**НАСТОЯЩЕЕ ЗДАНИЕ ОБЪЯВЛЕНО
СОБСТВЕННОСТЬЮ ГОСУДАРСТВА.
Здание находится под охраною: Временнаго Ко-
митета Государственной Думы, Исполнительнаго
Комитета Совѣта Рабочихъ и Солдатскихъ Депу-
татовъ и Комиссара Временнаго Правительства.
Входъ временно воспрещенъ.**



1.10. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям

Конституция Российской Федерации

Статья 44

Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Санкт-Петербург является крупнейшим в России хранителем памятников истории и культуры. По данным КГИОП на 1 января 2018 года, в городе зарегистрировано 9 244 объекта культурного наследия (ОКН)¹. При этом КГИОП постоянно ведется работа по уточнению и обновлению списков ОКН. За 2017 год на основании выводов историко-культурных экспертиз издано 48 распоряжений о включении в Единый государственный реестр ОКН народов РФ (Реестр), пять распоряжений о включении в перечень выявленных ОКН², шесть распоряжений об отказе во включении в Реестр³.

В отличие от большинства регионов РФ Реестр памятников истории и культуры Санкт-Петербурга формируется исключительно из ОКН федерального и регионального значения, в нем отсутствует категория ОКН муниципального (местного) значения. На необходимость включения в Реестр памятников, имеющих локальную ценность, отражающих и сохраняющих историческую среду обитания отдельных районов Петербурга, неоднократно обращали внимание представители градозащитного сообщества⁴. По оценкам экспертов, пополнение Реестра ОКН муниципального (местного) значения станет основанием для государственной охраны исторических зданий и их интерьеров, соответствующих данному статусу, однако до настоящего времени не признанных ОКН. Представляется, что в нормативно-правовые акты Санкт-Петербурга следует внести изменения, предполагающие постановку на государственный учет городских памятников муниципального (местного) значения.

В 2017 году была продолжена инициированная Уполномоченным работа по определению имущественно-правового статуса бесхозяйных памятников⁵ (многие из которых представляют художественную либо историческую ценность, в т.ч. установлены в память о жертвах Великой Отечественной войны, блокады Ленинграда, политических репрессий). На территории Санкт-Петербурга, содержание которой осуществляется Комитетом по благоустройству, выявлено 146 таких объектов. В октябре – декабре 2017 года проведена техническая инвентаризация

¹ http://kgiop.gov.spb.ru/uchet/list_objects/

² <http://kgiop.gov.spb.ru/dokumenty/>

³ Письмо КГИОП от 20.11.2017 № 01-25-13905/17-0-1.

⁴ Письмо ВООПИК от 11.12.2017 № 15-678/17.

⁵ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 116–117, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 139–140.

Памятники, включенные в Реестр в 2017 году.



Сад памяти жертв расстрела 1905 года.



Дом Целибеева – Петроградский институт высших коммерческих знаний (Загородный пр., д. 68/2).



Здание Кушелевского хлебозавода (ул. Политехническая, д. 11).

102 бесхозяйных памятников, в феврале 2018 года документы, необходимые для осуществления их учета, направлены в КИО для включения в реестр собственности Санкт-Петербурга. Очередной этап инвентаризации бесхозяйных памятников запланирован в III квартале 2018 года.

Значительно возросли объемы документального подтверждения тех обязанностей, которые налагаются на владельцев ОКН федеральным законодательством. Так, с 1 января по 30 сентября 2017 года КГИОП утверждено 364 охранных обязательства собственников или иных законных владельцев ОКН на территории Санкт-Петербурга (на 19 больше, чем за аналогичный период прошлого года)⁶. Всего в 2017 году утверждено 490 охранных обязательств⁷ (в 2016 году – 441, в 2015 году – 276).

К сожалению, сохранение исторического облика Санкт-Петербурга осложняется тем, что до настоящего времени остается нерешенным вопрос утверждения границ и определения предмета охраны Санкт-Петербурга как исторического поселения федерального уровня, поднимавшийся в докладах Уполномоченного за 2015–2016 годы⁸. Согласно информации, полученной от Минкультуры России, материалы научно-исследовательской документации «Определение границ исторических поселений регионального и федерального значения, расположенных в границах Санкт-Петербурга, а также определение их предметов охраны и границ территории» возвращены на доработку⁹.

Сохраняют актуальность также следующие проблемы, отмеченные ранее в докладах Уполномоченного:

- недостаточная информационная и физическая открытость и доступность ОКН;
- несоблюдение требований федерального законодательства при передаче ОКН религиозным организациям.

Информационная и физическая открытость и доступность ОКН

Доступ к культурным ценностям способствует развитию и самореализации личности, а также, в не меньшей мере – сохранению культурного наследия: обеспечивается общественное наблюдение за состоянием памятников истории и культуры, при этом контроль носит не эпизодический, а регулярный характер.

Продолжая проверку открытости и доступности ОКН в рамках проекта «Культпоход»¹⁰, Уполномоченный в 2017 году акцентировал внимание на зданиях-памятниках, занимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга.

«КУЛЬТПОХОД»

В рамках проекта «Культпоход», реализуемого Уполномоченным при участии волонтеров с 2016 года, выясняются возможности широкого круга лиц, а не только контролирующих и надзорных органов к получению информации об ОКН и предметах их охраны, а также непосредственного доступа к ним.

Основными задачами проекта являются:

- оценка возможности непосредственного доступа граждан к ОКН;
- проверка наличия и открытости информации о датах (днях), периодичности, продолжительности и иных условиях доступа;
- анализ охранных обязательств и иных документов, содержащих условия доступа граждан к ОКН (выявление проблем в реализации данного права);
- разработка предложений по совершенствованию региональной нормативной базы в области охраны культурного наследия.

По опубликованным охранным обязательствам Уполномоченным были определены здания-памятники, которые должны быть доступны в Международный день памятников и исторических мест (День всемирного наследия – 18 апреля). В их число попали ОКН, занимаемые Комитетом по физической культуре и спорту (особняк С.С. Абамелек-Лазарева, ул. Миллионная, д. 22), Комитетом по благоустройству и Комитетом по развитию транспортной инфраструктуры (оба ведомства располагаются в бывшем доме жилого страхового общества «Саламандра», ул. Караванная, д. 9). Вопреки требованиям законодательства и самих охранных обязательств ни одним комитетом в открытом доступе не была размещена информация о порядке доступа к предметам охраны занимаемых ОКН.

18 апреля 2017 года Уполномоченный с группой приглашенных экспертов и волонтеров ознакомился с охраняемыми интерьерами и элементами зданий-памятников. Руководителям комитетов были направлены рекомендации о размещении на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга утвержденного порядка (регламента) посещения ОКН (с приложением проекта), однако по состоянию на 28 февраля 2018 года их выполнил только Комитет по благоустройству¹¹.

⁶ Письмо КГИОП от 20.11.2017 № 01-25-13905/17-0-1.

⁷ <http://kgiop.gov.spb.ru/dokumenty/docs/?type=123&q>

⁸ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 132, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 114.

⁹ Письмо Минкультуры России от 22.01.2018 № 448-12-02.

¹⁰ http://ombudsmanspb.ru/pravo_na_dostup_k_kulturnym_tsennostjam

¹¹ <https://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2017/05/04/img-504180853-0001.pdf> в разделе «Документы»: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/blago/documents/>

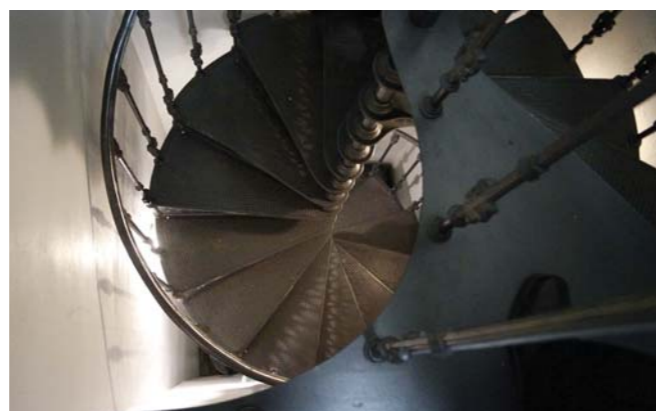
Проверки доступа к ОКН в рамках проекта «Культпоход».
18.04.2017.



Особняк С.С. Абамелек-Лазарева (ул. Миллионная, д. 22).



Дом жилого страхового общества «Саламандра» (ул. Караванная, д. 9).



При проверке информационной и физической доступности ОКН была выявлена проблема доступа к памятникам, находящимся в собственности иностранных государств и международных организаций. Условия доступа к таким ОКН устанавливаются в соответствии с международными договорами РФ¹². Анализ информации, предоставленной по запросу Уполномоченного представительства МИД России в Санкт-Петербурге, показывает, что в международных договорах о передаче в собственность, временное владение или пользование объектов недвижимого имущества иностранным государствам и международным организациям отсутствуют специальные положения, регулирующие условия доступа к ОКН¹³.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 24.06.2017 № 1326-р одобрен проект Соглашения с Правительством Финляндской Республики о передаче в собственность (продаже) помещений в здании по адресу: Большая Конюшенная ул., д. 4–6–8, литера А (ОКН регионального значения – «Дом, где в 1890–1918 годах жил экономист Даниэльсон Н.Ф.»). В проекте Соглашения вопросу доступа к ОКН посвящена статья 4, содержащая отсылку к федеральному законодательству об ОКН (отсылающему в данном случае именно к настоящему Соглашению). Подобное правовое регулирование не имеет практического смысла, поскольку не закрепляет каких-либо процедур и правил доступа к ОКН.

¹² Пункт 7 статьи 47.4 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

¹³ Письмо руководителя территориального органа – представителя МИД России в Санкт-Петербурге от 03.10.2017 № 4993.

Рассматривая вопросы доступности ОКН, необходимо отметить проект «Открытый город», уже второй год проводящийся ВООПИК совместно с КГИОП. В 2017 году в рамках проекта было проведено 505 мероприятий (в 2016 году – 314): бесплатные пешие, автобусные, трамвайные, велосипедные экскурсии, лекции и квесты. В программу было включено посещение 72 памятников (в 2016 году – 57). В мероприятиях приняли участие более 12 500 горожан (в 2016 году – 8 500)¹⁴.

Благодаря организованным экскурсиям многие петербуржцы получили возможность ознакомиться с интерьерами зданий-памятников, недоступных для самостоятельного посещения (при том что записаться на экскурсии смогли далеко не все желающие). Однако вызывает сожаление, что организаторы и партнеры проекта «Открытый город», прежде всего КГИОП, не ставят перед собой задачи, направленные на выполнение владельцами ОКН требований законодательства по обеспечению равных возможностей доступа к культурным ценностям для всех. Ряд собственников ОКН вообще отказал «Открытому городу» в посещении¹⁵. Реализация прав граждан, гарантированных Конституцией РФ, не должна зависеть от желания собственников ОКН или экскурсионных возможностей проекта – права на доступ к культурным ценностям должны быть обеспечены в силу закона.

Исполнение требований федерального законодательства при передаче ОКН религиозным организациям

В 2017 году в КИО поступило девять заявок от религиозных организаций о передаче им в собственность либо безвозмездное пользование ОКН¹⁶. Все заявки размещены на официальном сайте КИО¹⁷. Кроме того, поступило 12 заявок в МТУ Росимущества¹⁸.

Распоряжениями КИО в 2017 году переданы в безвозмездное пользование религиозным организациям ОКН федерального значения «Часовня святителя Николая, преподобного Серафима Саровского и царицы Александры», выявленный ОКН «Церковь св. Серафима Саровского», выявленный ОКН «Богадельня с церковью св. Андрея Критского», в собственность – ОКН регионального значения «Дом церковнослужителей». Распоря-

¹⁴ Письмо ВООПИК от 05.02.2018 № 21.

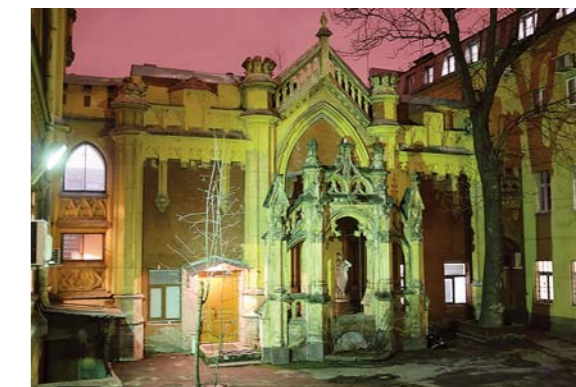
¹⁵ <https://открытыйгород.пф/dostup-zapreshhen/>

¹⁶ Письмо КИО от 25.11.2017 № 113721-22.

¹⁷ <http://www.commim.spb.ru/informacia-o-peredace-religioznym-organizaciam-imusestva-religioznogo-naznachenia>

¹⁸ <http://tu78.rosim.ru/activities/religious>

ОКН, посещение которых вызвало наибольший интерес участников проекта «Открытый город».



Особняк Кельха (ул. Чайковского, д. 28).



Особняк Брусицыных (Кожевенная линия, д. 27).

жениями МТУ Росимущества передано два объекта, находящихся на территории Санкт-Петербурга: в безвозмездное пользование – ОКН федерального значения «Адмиралтейство Кронштадта – мастерские парусные (три корпуса)», в собственность – ОКН федерального значения «Церковь армянская святой Екатерины»¹⁹.

В соответствии с Конституцией РФ в России признаются и защищаются равным образом все формы собственности, в т.ч. и имеющие историко-культурное значение предметы, здания и сооружения²⁰. Законодатель делает исключения лишь для особо ценных объектов культурного наследия, памятников и ансамблей, включенных в Список всемирного наследия, историко-культурных заповедников, ОКН, предоставленных в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, а также объектов археологического наследия. Эти объекты могут находиться только в государственной собственности и отчуждению из нее не подлежат²¹.

Согласно законодательству о культурном наследии собственник или владелец ОКН, независимо от формы собственности, должен, во-первых, сохранять ОКН для будущих поколений, а во-вторых, обеспечивать к нему доступ граждан²². Соблюдение указанных требований в обязательном порядке должно фиксироваться в определенных документах и реестрах: в распоряжении о передаче ОКН в собственность или пользование, в договоре о такой передаче, в охранном обязательстве, а также в реестре прав на недвижимое имущество в виде обременений и ограничений этих прав.

К сожалению, при передаче ОКН религиозным организациям не в полной мере обеспечивается именно фиксация обязательств новых собственников (владельцев) этих объектов. Такие нарушения федерального законодательства вызывают оправданное беспокойство граждан по поводу последующей судьбы памятников. Так, после передачи Сампсониевского собора в безвозмездное пользование религиозной организации «Санкт-Петербургская Епархия Русской Православной Церкви (Московский Патриархат)» (РПЦ) в СМИ появились сообщения о незаконной перепланировке в Юбилейном домике, входящем в комплекс зданий собора²³, о повреждении иконостаса, входящего в предмет охраны ОКН²⁴, а также о нарушениях процедуры передачи собора²⁵.

За период с 2013 по 2017 годы из 16 объектов, переданных в собственность религиозных организаций, лишь 6 имеют охранные обязательства и только на 8 зарегистрированы обременения в Росреестре в виде обязательств по сохранению и содержанию ОКН. Из 11 ОКН, переданных в безвозмездное пользование, охранными обязательствами обеспечены только три.

В докладах за 2015 и 2016 годы Уполномоченный рекомендовал КИО привести процедуру передачи недвижимого имущества в безвозмездное пользование религиозным организациям в соответствие с действующим законодательством о культуре и об охране ОКН, в частности, включить в примерную форму договора безвозмездного пользования объектом нежилого фонда, установленную распоряжением КИО от 19.01.2006 № 106-р, требования, предусмотренные пунктами 7–10 статьи 48 и статьи 50.1 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

¹⁹ <http://tu78.rosim.ru/activities/religious>

²⁰ Часть 2 статьи 8 Конституции РФ, статья 14 Закона РФ от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

²¹ Пункт 1 статьи 50 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

²² Статья 48 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

²³ <http://nsp.ru/news/13793-narusheniya-v-domike>

²⁴ <http://www.rosbalt.ru/piter/2017/11/13/1660217.html>

²⁵ <http://spb.fas.gov.ru/news/10398>

Федерации». Распоряжением КИО от 13.04.2017 № 74-р такие изменения были внесены. Теперь охранное обязательство и его условия являются неотъемлемой частью договора безвозмездного пользования объектом культурного наследия. Если такое обязательство (или приравненный к нему документ) отсутствует, то на пользователя договором возлагается необходимый перечень обязанностей, установленный законодательством о культурном наследии.

Уже после внесенных изменений распоряжениями КИО были переданы в безвозмездное пользование три ОКН, однако договоры безвозмездного пользования в соответствии с новыми требованиями до настоящего времени не заключены (законодатель не установил срок, в течение которого такой договор должен быть заключен), поэтому оценить эффективность нормативных изменений в настоящее время не представляется возможным.

Ни в одном случае не был заключен договор передачи ОКН в собственность религиозной организации, издавались лишь распоряжения КИО. При этом, согласно позиции КИО, необходимость заключения договора с религиозной организацией возникает лишь при передаче ОКН в безвозмездное пользование, а при передаче в собственность договор не заключается²⁶.

Подобная практика представляется спорной, поскольку закон устанавливает процедуру и порядок заключения договоров, предусматривающих как передачу прав владения и (или) пользования объектом культурного наследия, так и права собственности или иных вещных прав на него²⁷. Более того, такой договор должен содержать в качестве существенного условия обязательство лица, у которого на основании договора возникает право собственности на указанное имущество (или право владения и (или) пользования этим имуществом), по выполнению требований, предусмотренных соответствующим охранным обязательством, включая порядок и условия их выполнения. В случае отсутствия в договоре предусмотренного настоящим пунктом существенного условия сделка является ничтожной.

Передача ОКН в собственность без договора уменьшает правовые возможности оспаривания такой передачи, тем самым уменьшая гарантии соблюдения конституционного права на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям.

Доступ к Исаакиевскому собору – ОКН федерального значения

Распоряжением КИО от 30.12.2016 № 160-р был принят план мероприятий, предусматривающий изъятие ОКН федерального значения «Собор Исаакиевский» (относящийся также к компоненту объекта Всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников») из оперативного управления СПб ГБУК «Государственный музей-памятник “Исаакиевский собор”» в безвозмездное пользование РПЦ, включая передачу музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда РФ, расположенных в ОКН. При этом необходимое в подобных случаях заявление РПЦ о передаче имущества религиозного назначения в нарушение федерального закона²⁸ не было опубликовано.

²⁶ Письмо КИО от 25.11.2017 № 113721-22.

²⁷ Пункты 7–10 статьи 48 и пункт 1 статьи 50.1 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», пункт 3 статьи 29 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

²⁸ Статья 11 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».



Встреча Уполномоченного с ключарем Исаакиевского собора протоиреем Алексием (Исаевым). 11.02.2017.



Ознакомление с фондом музейных ценностей Государственного музея-памятника «Исаакиевский собор». 13.02.2017.

Данное распоряжение КИО неоднократно обжаловалось в судах общей юрисдикции²⁹, а примененные в распоряжении правовые нормы – в Конституционном суде РФ³⁰. 14 марта 2017 года на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга была размещена информация, что заявки о передаче Исаакиевского собора в безвозмездное пользование РПЦ не поступало³¹. Однако в случае ее поступления вновь возникнут вопросы, связанные с использованием и охраной ОКН федерального значения.

Одним из таких вопросов является правовой механизм реализации законодательства об охране культурного наследия при передаче религиозной организации здания, в котором размещается учреждение культуры. Согласно закону государственные органы обязаны предварительно предоставить организации культуры равноценное помещение³². Представляется, что равноценность должна определяться в соответствии с Уставом либо с Положением об учреждении культуры. Если исполнение уставной деятельности в другом помещении невозможно, то передача здания религиозной организации недопустима (в подобных случаях следует договариваться о совместном использовании здания учреждением культуры и религиозной организацией). Но у органов государственной

власти отсутствует такое основание для отказа в передаче религиозной организации ОКН религиозного назначения³³. В результате возникает юридическая коллизия, когда здание религиозного назначения, являющееся ОКН, занимает учреждение культуры – музей, основным предметом экспозиции и музейными ценностями которого, в соответствии с Уставом, является здание и неотделимые от него элементы. С одной стороны, ни в одном другом помещении музей не сможет выполнять свои уставные цели, с другой – государственный орган не вправе отказать в передаче такого ОКН в случае поступления заявки от религиозной организации.

В соответствии с Уставом³⁴ СПб ГБУК «Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор»» создано для обеспечения сохранности музейных фондов, памятников истории

и культуры, входящих в его состав, а также имущества, находящегося в его оперативном управлении; для публичного представления музейных предметов и музейных коллекций, составляющих музейные фонды (пункт 2.1 Устава). Учреждение обязано осуществлять учет, хранение, консервацию и реставрацию музейных предметов с использованием научно обоснованных методов, создавать надлежащие условия для их экспонирования (пункт 2.2.2 Устава), проводить мониторинг их технического состояния (пункт 2.2.9 Устава). При этом музейные коллекции являются неделимыми (пункт 4.4 Устава): в состав фондов, насчитывающих 26 459 предметов, входят в т.ч. элементы интерьера, мозаики, иконы в нишах пилонов, алтарных преградах, главном и малых иконостасах.

Таким образом, обеспечение доступа граждан к ОКН не исчерпывается возможностью посещения памятника. Для сохранения и публичного представления объекта, обладающего культурной ценностью, необходимо профессиональное отношение и научное изучение.

Представляется, что федеральному законодателю следует дифференцировать возможности органов государственной власти при обращении к ним религиозных организаций с заявлениями о передаче объектов религиозного назначения, обеспечив более широкий выбор принимаемых решений.

Рекомендации

Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативно-правовые акты Санкт-Петербурга, предполагающие постановку на государственный учет памятников муниципального (местного) значения на территории Санкт-Петербурга.

Комитету по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга:

- осуществлять постоянный контроль соблюдения законодательства об охране культурного наследия исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственными им учреждениями и организациями, занимающими здания – объекты культурного наследия;

- активизировать работу по подготовке научно-исследовательской документации «Определение границ исторических поселений регионального и федерального значения, расположенных в границах Санкт-Петербурга, а также определение их предметов охраны и границ территории» с учетом замечаний Департамента государственной охраны культурного наследия Министерства культуры Российской Федерации;

- при заключении охранного обязательства определять конкретные условия доступа (периодичность, длительность и иные характеристики посещения) для каждого объекта культурного наследия; в случае ссылок в охранном обязательстве на специальный порядок доступа, определяемый собственником – контролировать размещение в открытом доступе такого порядка.

Комитету имущественных отношений Санкт-Петербурга:

- при передаче объектов культурного наследия религиозным организациям заключать не только договоры, предусматривающие передачу прав владения и (или) пользования объектом культурного наследия, но и договоры, предусматривающие передачу права собственности или иных вещных прав;

- все указанные договоры, в связи с публичным значением содержащейся в них информации, публиковать в открытом доступе.

²⁹ Определение Василеостровского районного суда от 27.01.2017 об отказе в принятии к производству коллективного административного искового заявления к КИО; определение Смольнинского районного суда от 16.03.2017 о прекращении производства по иску к КИО.

³⁰ Определение Конституционного суда РФ от 18.07.2017 № 1447-О.

³¹ <http://gov.spb.ru/gov/admin/kirillov-vladimir-vladimirovich/news/108129/>

³² Часть 7 статьи 53 Закона РФ от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

³³ Статья 8 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

³⁴ Устав СПб ГБУК «Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор»» утвержден распоряжением КИО от 13.01.2012 № 11-РЗ (с изменениями, утвержденными распоряжением КИО от 11.07.2013 № 1059-РЗ).



1.11. Право на благоприятную окружающую среду

Конституция Российской Федерации

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

2017 год Указом Президента РФ был объявлен Годом экологии¹. Перед органами власти страны и города стояли задачи провести необходимые мероприятия, направленные на улучшение экологической обстановки, привлечь повышенное внимание государства и общества к проблемам охраны окружающей природной среды, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности.

Между тем актуальность экологической проблематики в 2017 году на территории Санкт-Петербурга не уменьшилась, возросло число выявляемых органами государственного надзора и контроля нарушений природоохранного законодательства.

Так, Комитетом по природопользованию в 2017 году было выявлено 1400 нарушений (на 22 % больше, чем в 2016 году). В частности, на 50 % возросло число лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 7.6 КоАП РФ (самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий)². По итогам надзорных мероприятий за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, проведенных органами прокуратуры Санкт-Петербурга в 2017 году, количество принесенных протестов, в сравнении с 2016 годом, возросло на 88 %; число внесенных представлений увеличилось на 25 %; на треть возросло число направленных в суды заявлений. На 11 % увеличилось число лиц, привлеченных к административной ответственности за экологические правонарушения, в 35 раз возросла сумма

VIII Невский международный экологический конгресс. Таврический дворец. 25.05.2017.



Фотовыставка «Первозданная Россия».

¹ Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации года экологии».

² Письмо Комитета по природопользованию от 12.02.2018 № 01-2524/18-0-1.

взысканных по искам прокуроров средств³. Эти данные свидетельствуют об ощутимой активизации деятельности природоохранных органов по выявлению и пресечению нарушений законодательства об охране окружающей природной среды.

Был усилен прокурорский надзор за реализацией органами государственной власти Санкт-Петербурга полномочий в сфере охраны окружающей среды. Так, в ходе реагирования на представления прокуратуры, внесенные руководителям органов исполнительной власти города, комитетами и службами городской администрации были приняты меры по инвентаризации зеленых насаждений общего пользования местного значения; организации кадастрового учета особо охраняемых природных территорий; постановке на учет объектов негативного воздействия на окружающую среду; устранены нарушения порядка осуществления экологического контроля.

Большинство рекомендаций в сфере охраны окружающей природной среды, сформулированных в докладе Уполномоченного за 2016 год⁴, были реализованы.

В 2017 году Уполномоченным были отмечены проблемы с обеспечением прав граждан на благоприятную окружающую среду в таких сферах, как:

- охрана городских зеленых насаждений от застройки;
- сохранение и развитие сети городских особо охраняемых природных территорий;
- обращение с отходами, ликвидация несанкционированных свалок строительного и бытового мусора;
- радиационная безопасность;
- доступность для граждан береговой линии водных объектов.

Охрана зеленых насаждений

В 2017 году исполнилось 10 лет со времени принятия нового законодательства об охране зеленых насаждений. Его успешная разработка стала возможной благодаря эффективному взаимодействию органов законодательной и исполнительной власти города и общему пониманию, что для сохранения зеленых насаждений от уплотнительной застройки все рекреационно значимые сады, парки, скверы и бульвары города должны быть перечислены единым списком в городском Законе. Закон Санкт-Петербурга от 19.09.2007 № 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования в Санкт-Петербурге» (Закон о ЗНОП) разрабатывался три года и вступил в силу 2 ноября 2007 года.

За прошедшее десятилетие в Закон о ЗНОП 15 раз вносились изменения и по состоянию на 1 марта 2018 года в приложения к нему включены в общей сложности 6 679 территорий зеленых насаждений общего пользования общей площадью 7 559,45 га. К наиболее значимым территориям, которые за эти годы удалось защитить от застройки с помощью Закона о ЗНОП, относятся Лопухинский сад, Парк авиаторов, сквер на ул. Ивана Фомина, парк Дамбы Канонерского острова и еще множество небольших, но от этого не менее важных для горожан скверов и садов. Однако и зеленых насаждений, угроза застройки которых все еще актуальна, остается много. Среди них Удельный парк, парк Малиновка, парк 300-летия Санкт-Петербурга, а с недавнего времени и парк Интернационалистов.

Среди нерешенных вопросов охраны зеленых насаждений Санкт-Петербурга, включая

³ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 28.02.2018 № 7-448-2018.

⁴ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 153.

вопросы совершенствования соответствующего городского законодательства, остаются:

- отсутствие компенсационного механизма формирования новых озеленяемых территорий взамен выбывающих;
- дефицит в Санкт-Петербурге крупных парков;
- отсутствие связи между степенью благоустройства озелененных территорий и размером бюджетного финансирования, выделяемого на их содержание;
- отсутствие у органов власти Санкт-Петербурга эффективных способов влияния на характер содержания и режим использования зеленых насаждений ограниченного пользования;
- остаточный принцип финансирования «зеленого» капитального строительства.

Особо следует отметить устаревшие нормы обеспеченности жителей города зелеными насаждениями. Проведенный в аппарате Уполномоченного анализ показал, что действующие в настоящее время региональные нормативы⁵ не соответствуют существующим федеральным стандартам⁶ как по методике расчета обеспеченности, так и по количественным показателям; региональные нормативы не стимулируют устранение сложившихся диспропорций распределения крупных рекреационных территорий по всей площади Санкт-Петербурга; дефицит зеленых насаждений общего пользования в Санкт-Петербурге структурно связан с недостатком крупных парков.

Развитие системы особо охраняемых природных территорий Санкт-Петербурга

Высокий уровень урбанизированности окружающей среды в Санкт-Петербурге предопределяет актуальность сохранения элементов территорий живой природы в составе городских ландшафтов. Это важно не только для сохранения редких видов живых существ и биологического разнообразия природных комплексов, но и для формирования особого, непотребительского взаимодействия горожанина с природной средой. Такие задачи решает система городских **особо охраняемых природных территорий** (ООПТ).

В 2014 году Законом Санкт-Петербурга был утвержден перечень территорий, перспективных с точки зрения возможности придания им режима особой охраны⁷. В 2017 году

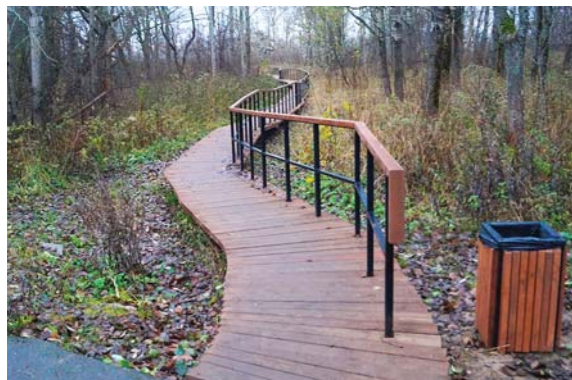
⁵ Статья 5 Закона Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге».

⁶ Свод правил градостроительства. Планировка и застройка городских и сельских поселений (СП 42.13330.2011, утвержден приказом Минрегиона России от 28.12.2010 № 820 и введен в действие с 20 мая 2011 года).

⁷ Закон Санкт-Петербурга от 02.07.2014 № 421-83 «О перечне участков территорий, в отношении которых предполагается провести комплексные экологические обследования».



Дамба Канонерского острова.



Государственный природный заказник «Западный Котлин» (Кронштадт) – особо охраняемая природная территория.

этот перечень был расширен⁸ до 24 территорий. Именно такое количество территорий может быть добавлено к существующим 15 ООПТ после проведения комплексных экологических обследований, обосновывающих возможность создания новых ООПТ. В то же время процесс создания новых ООПТ идет недостаточно активно. С 2014 года только по двум территориям были проведены процедуры государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), и ни одна новая ООПТ так и не была образована⁹.

Важной задачей является не только создание новых ООПТ, но и работа по охране и благоустройству уже созданных.

В 2017 году группе граждан удалось оспорить в суде планы хозяйствующих субъектов по сокращению территории регионального заказника «Южное побережье Невской губы» в части исключения из него Ключинской косы и прилегающих территорий. В основе конфликта вокруг предложенных к исключению территорий было намерение ООО «Феникс» (оператора порта «Бронка») расширить площадь порта за счет расположен-

ного рядом заказника. В значительной степени реализации интересов ООО «Феникс» способствовала заказанная Дирекцией ООПТ новая комплексная экологическая оценка территории заказника, которая (спустя всего три года после предыдущей оценки, обосновавшей границы заказника при его учреждении) пришла к выводу о возможности исключения из заказника части побережья, приглянувшейся коммерсантам. Материалы этой новой оценки получили положительное заключение ГЭЭ, которое и было оспорено гражданами в суде. Городской суд не только подробно разобрался в деле и удовлетворил иск граждан, но и вынес определение по делу¹⁰, имеющее важные последствия для расширения практических возможностей граждан отстаивать свои права на благоприятную окружающую среду в судебном порядке:

– во-первых, суд признал, что заключения ГЭЭ могут затрагивать права граждан, и теперь граждане могут оспаривать заключения ГЭЭ, даже если реализация опасной для окружающей среды деятельности еще только предстоит;

– во-вторых, наличие раздела по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) признано судом обязательным для документации, подаваемой на ГЭЭ.

Учитывая, что документация ОВОС в обязательном порядке выносятся на общественное обсуждение, следует отметить, что состоявшееся судебное решение явилось важным шагом в расширении возможностей гражданского общества на участие в принятии решений по экологически значимым вопросам.

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 24.10.2017 № 596-103 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „О перечне участков территорий, в отношении которых предполагается провести комплексные экологические обследования“».

⁹ Письмо Комитета по природопользованию от 25.12.2017 № 01-26373/17-0-1.

¹⁰ Определение по делу № 2а-511/2017 об оспаривании положительного заключения ГЭЭ.

«Государственная экологическая экспертиза является <...> способом реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, представляет собой источник экологически значимой информации и служит средством доказывания при разрешении споров в сфере охраны окружающей среды. <...> целью экологической экспертизы является не только предотвращение негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, но и предупреждение связанных с ней социальных, экономических последствий реализации объекта экологической экспертизы, которые способны снижать уровень жизни людей».

Определение Конституционного суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О.



Государственный природный заказник регионального значения «Южное побережье Невской губы» – участок «Кронштадтская колония», за счет территории которого планировалось расширить площадь ММПК «Бронка».

Суд также признал, что ГЭЭ – источник экологически значимой информации для населения, а недобросовестная экспертиза нарушает право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Такая позиция суда является особенно важной в связи с тем, что в 2017 году граждане и общественные организации сталкивались со случаями отказа в предоставлении для ознакомления заключений ГЭЭ со стороны уполномоченных природоохранных органов¹¹.

Защита окружающей среды при работе с отходами

В минувший год экологии повышенное внимание федеральных органов власти было обращено к проблемам обращения с отходами. В ноябре 2017 года поручениями Президента РФ были сформулированы первоочередные задачи в сфере регулирования обращения с отходами¹².

В 2017 году была опубликована (на необходимость публикации Уполномоченный обращал внимание в докладе 2016 года) утвержденная еще в конце 2016 года Территориальная схема обращения с отходами в Санкт-Петербурге (Схема). К сожалению, она обладает рядом существенных недостатков, главный из которых – полное отсутствие в материалах Схемы

¹¹ Письмо Департамента Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу от 10.01.2018 № 05-27/16.

¹² Поручения Президента РФ от 15.11.2017 (<http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/56138>).



Незаконная свалка бытовых отходов в Курортном районе.

какого-либо представления о путях развития и совершенствования системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) в Санкт-Петербурге. В условиях предстоящего перевода материалов Схемы в электронную модель¹³ отсутствие составляющей перспективного планирования в Схеме может негативно сказаться как на работоспособности модели, так и на функционировании всей системы обращения с отходами в городе. Также нет полной ясности и с порядком ежегодной актуализации Схемы, необходимость которой предусмотрена действующим законодательством¹⁴. Так, к началу 2018 года Схема актуализирована не была¹⁵.

На основании Соглашения о взаимодействии между Ленинградской областью и Санкт-Петербургом от 1 июня 2017 года и после вмешательства прокуратуры Санкт-Петербурга в 2017 году был закрыт на прием ТКО полигон «Новоселки», который в течение многих лет отравлял воздух северной части Приморского района неприятными запахами. Отходы, образующиеся в северной части города, в настоящее время передаются на объекты размещения, расположенные в Ленинградской области. В соответствии со Схемой в срок до 2021 года планируется осуществить рекультивацию данного полигона¹⁶.

В 2017 году усилиями городских природоохранных ведомств и организаций удалось добиться серьезных успехов в ликвидации незаконных свалок мусора на территории Санкт-Петербурга и предотвращении их появления. Количество выявленных и ликвидированных незаконных свалок в 2017 году в сравнении с 2016 годом в целом по городу выросло на 55 % при общем сокращении выявления незаконных свалок на землях общего пользования (т.е. бесхозных) в 2,5 раза¹⁷.

В 2017 году пресечена деятельность семи незаконных свалок, образованных на частных земельных участках. По фактам их организации возбуждены уголовные дела и дела об административных правонарушениях¹⁸. В трех случаях в отношении виновных лиц вынесены приговоры по части 2 статьи 247 УК РФ¹⁹.

Позитивные результаты достигнуты в 2017 году в вопросе ликвидации опасных отходов, накопленных на полигоне «Красный бор»:

- завершена работа по экранированию открытых карт-котлованов № 64 и № 68;
- разработан, прошел общественные слушания и направлен на ГЭЭ проект по созданию комплекса очистных сооружений поверхностных и промышленных стоков полигона;

¹³ Поручения Президента РФ от 15.11.2017 (<http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/56138>).

¹⁴ Пункт 2.2 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2016 № 1147.

¹⁵ Письмо Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга от 26.12.2017 № 01-10-9948/17-0-0.

¹⁶ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 28.02.2018 № 7-448-2018.

¹⁷ Письмо Комитета по природопользованию от 12.02.2018 № 01-2524/18-0-1.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 28.02.2018 № 7-448-2018.

– получила положительную оценку экспертов HELCOM²⁰ концепция задания на изыскания, необходимые для проекта ликвидации полигона;

– выполнена рекомендация Уполномоченного о необходимости создания официального сайта полигона в 2017 году²¹.

В настоящее время прорабатывается вопрос о возможности использования производственных мощностей Федерального управления по безопасному хранению и уничтожению химического оружия (высвободившихся после окончания переработки российского арсенала химического оружия) для переработки накопленных отходов «Красного бора»²².

В 2017 году продолжала успешно функционировать созданная Комитетом по природопользованию система сбора опасных отходов (проект «Экомобиль»), собрав на 14,5 тонн опасных отходов больше, чем в 2016 году²³. Ожидается, что Комитет по благоустройству, в ведение которого перешла эта система в 2018 году, продолжит ее развитие.

Следует отметить неудовлетворительное положение дел с разработкой и внедрением систем отдельного сбора ТКО. Только обеспечив широкое информирование горожан о проблематике отдельного сбора и сопровождая технические мероприятия широкой компанией социальной рекламы, можно надеяться на успех. Однако до сих пор не реализована даже такая простая мера информирования горожан, как размещение на каждой контейнерной площадке города информационных стендов, из которых жители могли бы узнать адреса и расписание работы ближайших к их дому пунктов приема вторсырья, отдельно собранных отходов и опасных отходов.

Радиационная безопасность

К вопросам радиационной безопасности в Санкт-Петербурге в 2017 году было привлечено повышенное общественное внимание после широкого распространения в СМИ информации, что при строительстве на Балтийском заводе плавучего атомного энергоблока «Академик Ломоносов» планируется загрузка ядерного топлива в реактор и его пусковые испытания. К Уполномоченному поступали обращения граждан, опасавшихся, что подобные потенциально опасные манипуляции с радиоактивным топливом в случае аварии могут привести к радиоактивному загрязнению городской среды. Ответы на запросы Уполномоченного, поступившие из различных органов власти и государственных природоохранных служб, показали, что контролирующие органы не видят каких-либо проблем в проведении таких операций в центре пятимиллионного города. При этом в конце июля 2017 года госкорпорация Росатом и АО «Объединенная судостроительная корпора-



Плавучий атомный энергоблок «Академик Ломоносов» в акватории Балтийского завода.

²⁰ «Helsinki Commission», комиссия по защите морской среды Балтийского моря, образованная в результате подписания рядом стран (в том числе Российской Федерацией) Хельсинской конвенции.

²¹ Адрес сайта полигона «Красный бор»: <http://www.poligonkb.spb.ru/>

²² Письмо Комитета по природопользованию от 15.11.2017 № 01-22907/17-0-1.

²³ Там же.



Ограничение доступа к берегу Верхнего Суздальского озера.



Ограничение доступа к берегу озера Разлив.

ция» объявили, что топливо в реакторы плавучей АЭС будет загружаться не в Санкт-Петербурге (как планировалось ранее), а в Мурманске.

Несмотря на, казалось бы, благополучное разрешение ситуации, взволновавшей общественность, представляется необходимым принять меры по усилению государственного контроля за безопасностью на строящихся в Санкт-Петербурге мобильных ядерных объектах – плавучих энергоблоках (заказчик – АО «Концерн Росэнергоатом») и атомных ледоколах (заказчик – ФГУП «Атомфлот»).

Доступность береговой полосы водных объектов общего пользования

В 2017 к Уполномоченному поступали обращения граждан по вопросу нарушения их права на доступ к береговой полосе водных объектов общего пользования. В результате проверок, проведенных Уполномоченным во взаимодействии с природоохранной прокуратурой, представителями Комитета по природопользованию, КИО, районных администраций, факты, изложенные в обращениях, подтвердились²⁴.

Проблема обеспечения прав граждан, гарантированных статьей 6 Водного Кодекса Российской Федерации, не нова, но остается на периферии внимания исполнительных органов государственной власти. Нередко даже в случаях, когда общественности и природоохранным органам удается добиться судебных решений об обязанности нарушителей природоохранного законодательства провести демонтаж самовольно установленных заборов и иных конструкций, препятствующих свободному проходу граждан вдоль береговой полосы водных

объектов, эти решения не исполняются. Так, например, судебное решение об освобождении прохода вдоль Верхнего Суздальского озера, вынесенное еще 16 ноября 2016 года²⁵, не исполнено ответчиком Игнатъевой В.Г. не только в 60-дневный срок, установленный судом,

но и до настоящего времени²⁶. При этом администрации районов в 2017 году практически не использовали имеющиеся у них полномочия по освобождению земель общего пользования от незаконно возведенных на них заборов, огораживающих берега городских озер и рек, о чем свидетельствуют ответы из администраций районов на запрос Уполномоченного²⁷.

С 1 января 2018 года полномочия по освобождению земельных участков от движимого имущества лиц, незаконно использующих земельные участки, переданы КИО. Остается надеяться, что в 2018 году начнется работа по фактическому освобождению проходов вдоль Верхнего Суздальского озера и других водных объектов Санкт-Петербурга от незаконного огораживания.

Рекомендации

Губернатору Санкт-Петербурга инициировать внесение Правительством Российской Федерации строящихся плавучих энергоблоков и атомных ледоколов в «Перечень объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора» (утвержден распоряжением Правительства РФ от 23.04.2012 № 610-р).

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга разработать и законодательно утвердить новые нормативы обеспеченности жителей Санкт-Петербурга зелеными насаждениями общего пользования, соответствующие установленным федеральным стандартам.

Комитету по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга, Департаменту Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу с учетом Определения КС РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О, а также определения Санкт-Петербургского городского суда по делу № 2а-511/2017, признавших заключения государственной экологической экспертизы экологически значимой информацией, обеспечить публикацию в сети Интернет всех заключений государственной экологической экспертизы.

Комитету по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга активизировать создание новых ООПТ по итогам рассмотрения материалов проведенных комплексных экологических обследований.

Комитету по благоустройству Санкт-Петербурга:

– разработать и утвердить порядок ежегодной актуализации Территориальной схемы обращения с отходами в Санкт-Петербурге;

– рассмотреть возможность внедрения системы информирования горожан об адресах и расписании работы ближайших к их домам пунктов приема вторсырья, отдельно собранных отходов и опасных отходов.

Комитету по контролю за имуществом Санкт-Петербурга принять меры к освобождению береговой полосы водных объектов общего пользования Санкт-Петербурга от незаконно размещенного движимого имущества, препятствующего реализации прав граждан на свободный доступ к береговой полосе водных объектов общего пользования.

²⁴ Письмо природоохранной прокуратуры от 28.01.2018 № 449и-2017.

²⁵ Решение Выборгского районного суда от 16.11.2016 по гражданскому делу 2-11009/2016.

²⁶ Письмо природоохранной прокуратуры от 28.01.2018 № 449и-2017.

²⁷ За исключением Московского, Пушкинского и Центрального районов, где, согласно ответам районных администраций, мероприятия по освобождению берегов от незаконно возведенных конструкций проводились.



Мы жужехъ Родихъ!
 Если ты не жалкій трусь, если ты не презрѣнный избѣнникъ, — то иди немедленно
ВЪ НАРОДНУЮ АРМІЮ
 только на время войны!



1.12. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан

1.12.1. Права людей с ограниченными возможностями здоровья

Конвенция о правах инвалидов

Статья 9, пункт 2

Государства-участники принимают также надлежащие меры к тому, чтобы:

- разрабатывать минимальные стандарты и руководящие ориентиры, предусматривающие доступность объектов и услуг, открытых или предоставляемых для населения, вводить их в действие и следить за их соблюдением;
- обеспечивать, чтобы частные предприятия, которые предлагают объекты и услуги, открытые или предоставляемые для населения, учитывали все аспекты доступности для инвалидов;
- организовывать для всех вовлеченных сторон инструктаж по проблемам доступности, с которыми сталкиваются инвалиды;
- оснащать здания и другие объекты, открытые для населения, знаками, выполненными азбукой Брайля и в легко читаемой и понятной форме.

Люди с ограниченными возможностями здоровья (инвалиды, маломобильные группы населения) относятся к наиболее уязвимым категориям граждан и нуждаются в особой поддержке при реализации своих прав со стороны государственных органов.

В 2017 году рассмотрение обращений и анализ результатов проверок показали, что в Санкт-Петербурге по-прежнему сохраняют актуальность проблемы в сфере реализации людьми с ограниченными возможностями здоровья прав:

- на доступную среду жизнедеятельности;
- на социальную защиту;
- на информацию.

Создание доступной среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения (МГН) является приоритетным направлением социальной политики Санкт-Петербурга¹. Деятельность по обеспечению беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры и услугам в сферах жизнедеятельности инвалидов осуществляется в целях соблюдения требований Конвенции о правах инвалидов (2006), ратифицированной Российской Федерацией (2012), на основании Федерального закона РФ от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», других норм действующего законодательства², в рамках реализации Плана мероприятий (Дорожной карты) по повы-

¹ См. Доклады Уполномоченного за 2012–2016 годы.

² Федеральный закон РФ от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов».

**Количество инвалидов
в Санкт-Петербурге в 2017 году –
619 698 человек**

(в 2016 году – 644 761 человек),

в том числе:

- **инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата – 124 218 человек** (20 % от общего количества инвалидов);
- **инвалиды с нарушением зрения – 8 992 человека** (1,5 %),
- **инвалиды с нарушением слуха – 19 228 человек** (3 %);
- **инвалиды с детства – 29 844 человека** (4,8 %).

*По данным Комитета
по социальной политике.*

шению показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы³.

Доступность объектов жилищной инфраструктуры. Проблемы доступности жилищной инфраструктуры для людей с ограниченными возможностями здоровья отмечались Уполномоченным в Докладах за 2015, 2016 годы⁴.

В июле 2016 года был изменен порядок признания жилых помещений непригодными для проживания граждан и членов их семей⁵, согласно которому отдельные занимаемые инвалидами жилые помещения (комната, квартира) могут быть признаны региональной межведомственной комиссией (региональной МВК) непригодными для проживания на основании заключения об отсутствии возможности приспособления жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид,

с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида.

Однако лишь в мае 2017 года (в том числе после обращения Уполномоченного к вице-губернатору Санкт-Петербурга А.В. Митяниной)⁶ был утвержден порядок создания и работы региональной МВК Санкт-Петербурга и установлен уполномоченный исполнительный орган государственной власти, обеспечивающий координацию мероприятий по приспособлению жилых помещений в Санкт-Петербурге⁷, а 15 июня 2017 года распоряжением Жилищного комитета № 996-р⁸ была создана региональная МВК Санкт-Петербурга.

Несмотря на достаточное правовое регулирование в данной сфере, работа по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах ведется медленно.

Например, обращение жительницы Невского района Ч. о приведении в соответствие с нормативными требованиями по доступности для инвалидов и других МГН парадной дома по адресу: Санкт-Петербург, ул. Караваяевская, д. 22, в котором проживает ее семья, рассматривалось администрацией Невского района с 2016 года. В районную подкомиссию Невского района региональной МВК заявление Ч. поступило в июле 2017 года из Жилищного комитета после вмешательства Уполномоченного⁹, обследование жилого помещения и общего имущества многоквартирного дома было проведено только 23 ноября 2017 года, а вопрос

о возможности приспособления общего имущества в указанном многоквартирном доме с учетом потребности инвалида на заседании региональной МВК, по состоянию на 1 марта 2018 года, еще не был рассмотрен¹⁰.

Мероприятия по приспособлению жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности запланированы (по состоянию на 1 марта 2018 года) только лишь по шести адресам в четырех районах города (Красносельский, Василеостровский, Курортный, Фрунзенский)¹¹.

Информирование людей с ограниченными возможностями здоровья о доступности объектов социальной инфраструктуры (ОСИ). В докладе за 2016 год Уполномоченный отмечал, что информация о доступности ОСИ, размещенная на официальном сайте «Доступная среда жизнедеятельности инвалидов Санкт-Петербурга»¹² (сайт «Доступная среда»), в значительной части является недостоверной. Правительству Санкт-Петербурга было рекомендовано завершить работу по актуализации паспортов ОСИ для формирования актуальной карты доступности Санкт-Петербурга¹³.

Однако в ходе проведенных в октябре 2017 года выборочных проверок было установлено, что на карте доступности сайта «Доступная среда» по-прежнему размещена недостоверная информация, в том числе выявленная еще в 2016 году.

Об итогах проверки Уполномоченный проинформировал вице-губернатора Санкт-Петербурга А.В. Митянину¹⁴, после чего были приняты меры по актуализации информации, размещенной на сайте «Доступная среда», а также меры по обеспечению доступности проверенных ОСИ, согласованные с общественными объединениями инвалидов еще до проведения реконструкции или капитального ремонта объекта предоставления услуг¹⁵.

Пробелы правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций инвалидов. На федеральном уровне не установлен единый порядок взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций инвалидов при согласовании мер для обеспечения доступа инвалидов к месту предоставления услуги.

В Санкт-Петербурге в настоящее время сложилась практика, когда собственники (арендаторы) объектов самостоятельно выбирают общественную организацию инвалидов,



*Входная группа в дом,
в котором проживает инвалид
(ул. Караваяевская д. 22).*

³ Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 28.12.2015 № 84-рп.

⁴ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 147–148, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 156–157.

⁵ Постановление Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

⁶ Письмо Уполномоченного от 10.04.2017 № 15-182/15-0-25.

⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от № 389 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649».

⁸ Письмо Жилищного комитета от 07.11.2017 № 02-19-501/17-0-1.

⁹ Обращение от 07.09.2016 № 1184/16.

¹⁰ Письмо Жилищного комитета от 22.02.2018 № ОБ-736-1/18-0-2.

¹¹ Раздел 3 Плана мероприятий по приспособлению жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 24.05.2017 № 389.

¹² <http://www.city4you.spb.ru/>

¹³ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 164–165.

¹⁴ Письмо Уполномоченного от 29.12.2017 № 17-354/17.

¹⁵ Письмо вице-губернатора Санкт-Петербурга А.В. Митяниной от 15.02.2018 № 10-15-10/18-0-1.

Круглый стол для уполномоченных по правам человека в СЗФО РФ «Реализация принципов и обязательств, предусмотренных Конвенцией о правах инвалидов. Устранение дискриминации по признаку инвалидности. Опыт России и Норвегии». Профессионально-реабилитационный центр инвалидов Санкт-Петербурга. 21.06.2017.



Вице-губернатор Санкт-Петербурга Анна Митянина и Александр Шишлов.

с которой они согласовывают меры для обеспечения доступа инвалидов. Имеет место практика согласования на возмездной основе, при этом общественные организации не имеют лицензирующих документов, в правоустанавливающих документах отсутствует указание на возможность осуществления такой деятельности, не установлена ответственность общественной организации за качество предоставленных услуг. Действующим законодательством предусмотрено согласование указанных мер только с одной организацией, без учета потребностей различных категорий инвалидов (по зрению, по слуху, с нарушениями опорно-двигательного аппарата).

Отсутствует на федеральном уровне и установленный порядок взаимодействия между органами государственной власти и общественными организациями инвалидов при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы инвалидов¹⁶.

Предложение Уполномоченного о необходимости урегулирования указанных вопросов на федеральном уровне было поддержано Координационным советом российских уполномоченных по правам человека¹⁷.

Доступность для людей с ограниченными возможностями здоровья специализированных стоянок. В рамках рассмотрения обращения инвалида 2 группы Ш.¹⁸ о возможном нарушении прав инвалидов на беспрепятственный доступ к специализированной стоянке (штрафстоянка)

ООО «Исток»¹⁹ Уполномоченный инициировал комплексную прокурорскую проверку доступности для инвалидов и МГН штрафстоянок ООО «Исток» в Васильевском, Красногвардейском, Невском, Петродворцовом и Пушкинском районах.

Районными прокурорами было установлено, что в нарушение требований федерального законодательства²⁰ ни одна из специализированных стоянок для задержанных транспортных средств ООО «Исток» не была доступна для маломобильных групп населения. В отношении руководства компании были возбуждены и направлены в суд административные дела по

статье 9.13 КоАП РФ (уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур)²¹.

Проведенный Уполномоченным анализ правовых основ деятельности штрафстоянок в Санкт-Петербурге показал, что порядок квалификационного отбора организаций, осуществляющих перемещение, хранение и возврат задержанных транспортных средств, не предусматривал обязательных условий по обеспечению доступности для инвалидов.

По предложению Уполномоченного, поддержанному Губернатором, требования к штрафстоянкам в указанной части были установлены. Соответствующее постановление Правительства Санкт-Петербурга было принято в сентябре 2017 года²².

Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР). В связи с поступающими в адрес Уполномоченного жалобами на ненадлежащую организацию выдачи инвалидам ТСР в пунктах выдачи сотрудниками аппарата Уполномоченного в 2017 были осуществлены выездные проверки пунктов выдачи ТСР²³, по итогам которых были выявлены нарушения требований действующего законодательства, регулирующего обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов, беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, а также нехватка пунктов выдачи ТСР.

В адрес РО ФСС было направлено обращение о принятии необходимых мер для устранения выявленных нарушений²⁴. РО ФСС сообщил, что по итогам проведенной проверки на сайте РО ФСС внесены необходимые изменения сведений об адресах пунктов выдачи ТСР, в 2017 году в проекты государственных контрактов на поставку ТСР включены требования о наличии у пунктов выдачи паспортов доступности²⁵.

Также в 2016 году Уполномоченным была выявлена проблема, связанная с отсутствием порядка обеспечения инвалидов-колясочников сложной ортопедической обувью с учетом необходимости снятия слепков на дому²⁶.

Согласно позиции РО ФСС, условиями государственных контрактов на изготовление ортопедической обуви не предусмотрен бесплатный выезд специалистов на дом



Специализированная стоянка ООО «Исток» (Шкиперский проток, д. 16, лит. А).

¹⁶ Часть 3 статьи 33 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

¹⁷ Решение Координационного совета российских уполномоченных по правам человека от 14.12.2017.

¹⁸ Обращение от 04.12.2015 № 1328/15.

¹⁹ ООО «Исток» уполномочено осуществлять хранение и возврат транспортных средств, задержанных в соответствии со статьей 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

²⁰ Статья 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Свод правил СП 59.13330.2012 «СНиП 35-01-2001».

²¹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга № 7-2618-2016 от 19.08.2016.

²² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.09.2017 № 773 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга».

²³ Пункты выдачи ТСР в Выборгском, Кронштадтском, Красносельском, Курортном и Колпинском районах.

²⁴ Письмо Уполномоченного от 23.08.2017 № 17-221/17.

²⁵ Письмо РО ФСС от 25.09.2017 № 01-24/03-12064.

²⁶ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 162.



Александр Шишов и управляющий РО ФСС Константин Островский. Подписание соглашения о взаимодействии. 24.01.2018.

к инвалидам-колясочникам для снятия слепков, так как эти действия должны проводиться в специально оборудованных помещениях, отвечающих требованиям государственных стандартов.

Однако на основе заключенного 24 января 2018 года Соглашения о взаимодействии Уполномоченного и РО ФСС по обеспечению гарантий государственной защиты прав и свобод застрахованных лиц, инвалидов и льготных категорий граждан была достигнута договоренность о разрешении данного вопроса с учетом потребностей инвалидов.

При рассмотрении жалоб, поступивших от инвалидов от трудового увечья (профессионального заболевания)²⁷, было выявлено, что в Санкт-Петербурге им не предоставляется услуга «социальное такси»²⁸. При установлении инвалидности для указанных граждан разрабатывалась только программа реабилитации пострадавшего в результате несчастного случая на производстве и профессионального заболевания (ПРП) с рекомендацией о нуждаемости в кресле-коляске, а для предоставления услуги «социальное такси» необходимо предоставить ИПР с указанием наличия ограничения способности к передвижению. Форма ПРП не предусматривает внесения сведений о наличии ограничения способности к передвижению, таким образом инвалиду от трудового увечья (профессионального заболевания) нужно вновь обращаться в Главное бюро МСЭ для разработки ИПР, несмотря на то что в ПРП кресло-коляска уже была ему рекомендована.

Позиция Уполномоченного о необходимости внесения изменений в действующее законодательство Санкт-Петербурга в части соблюдения прав инвалидов, имеющих ПРП, на получение услуги «социальное такси» была поддержана прокуратурой Санкт-Петербурга²⁹. Однако до настоящего времени Правительством Санкт-Петербурга не приняты необходимые меры, направленные на устранение выявленных нарушений прав инвалидов.

Рекомендации

Правительству Российской Федерации определить перечень вопросов, по которым государственными органами и иными организациями принимаются решения с учетом мнения общественных объединений инвалидов в соответствии со статьей 33 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации разработать порядок согласования с общественными объединениями инвалидов мер по обеспечению доступности мест предоставления услуг инвалидам, в том числе установить требования к общественным объединениям инвалидов, осуществляющим такое согласование в соответствии

²⁷ Обращения от 26.01.2016 № 1146/15-1, от 13.02.2017 № 187/17.

²⁸ Специальное транспортное обслуживание отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге в соответствии с главой 19 Закона Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

²⁹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 25.08.2017 № 7-1542-2017.

со статьей 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Правительству Санкт-Петербурга инициировать внесение изменения в подпункт 1 пункта 1 статьи 83 Закона Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» в части исключения требования о наличии ограничения способности к передвижению для инвалидов, нуждающихся по медицинским показаниям в обеспечении техническими средствами реабилитации в виде кресел-колясок.

Жилищному комитету и администрациям районов Санкт-Петербурга проанализировать сложившуюся в Санкт-Петербурге практику реализации постановления Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» с целью совершенствования порядка и сокращения сроков приспособления жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов.



Информационные материалы РО ФСС для работников, пострадавших от несчастных случаев на производстве.



Открытие «Кубка континентов по танцам на колясках – 2017». 09.09.2017.

1.12.2. Права проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания

Конвенция ООН о правах инвалидов

Общие принципы, пункт а

Уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости.

Конституция Российской Федерации

Статья 21, часть 1

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

Приверженность России гуманистическим ценностям и международному праву закреплена Конституцией РФ. Гарантированные Конституцией права человека в полной мере распространяются на людей с ограниченными возможностями здоровья, в т.ч. с множественной тяжелой инвалидностью. Для имплементации положений Конвенции ООН о правах инвалидов, ратифицированной Российской Федерацией в 2012 году, в федеральные законы были внесены изменения, направленные на социальную интеграцию людей с ограниченными возможностями здоровья.

Так, в частности, с 1 января 2015 года вступил в силу закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹, гарантирующий права получателей социальных услуг и отдельно – права проживающих в психоневрологических интернатах (интернатах, ПНИ). Закон также закрепил в качестве одного из приоритетных принцип равенства в правах государственных и неправительственных организаций в сфере предоставления социальных услуг: в нем содержатся подробные правила участия НКО в социальном обслуживании граждан, в т.ч. условия финансирования услуг из государственного и муниципального бюджета. С марта 2015 года действуют нормы ГК РФ об ограниченной дееспособности людей с психическими расстройствами².

На рассмотрении Государственной Думы РФ несколько лет находится подготовленный в Совете Федерации законопроект о распределенной опеке над людьми с ментальными расстройствами, повышающий гарантии реализации прав и свобод недееспособных и ограниченно дееспособных граждан³. Под руководством Минздрава разработан проект Федерального закона «О службе по защите прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами»⁴.

¹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

² Часть 2 ст. 30 ГК РФ.

³ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=879343-6>

⁴ Изначально обсуждалось создание службы по защите прав пациентов при уполномоченных по правам человека, позже – в качестве отдельной государственной структуры (центральной и региональных комиссий, опирающихся в своей деятельности на НКО).

По оценкам экспертов, государственная система ПНИ для взрослых и детских домов-интернатов для детей-инвалидов (ДДИ) высокочрезвычайно затратна и не отвечает требованиям законодательства, ориентированного на социальную интеграцию, а не на изоляцию людей с ограниченными возможностями здоровья. Необходима деинституционализация ПНИ с параллельным развитием различных форм стационарозамещающих социальных услуг, в частности сопровождаемого проживания.

Пилотные проекты сопровождаемого проживания реализуются благотворительными НКО Владимира, Москвы, Нижнего Новгорода, Пскова и Санкт-Петербурга.

Сопровождаемое проживание как альтернатива пребыванию в ПНИ

Создание и реализация моделей сопровождаемого проживания (как альтернативы пребыванию в интернатах) – на сегодняшний день одно из ведущих направлений деятельности СПб БОО «Перспективы», с 1996 года работающей ради улучшения жизни детей и взрослых с ментальной инвалидностью. Проект начался в 2015 году с «Тренировочной квартиры», в которой у молодых людей из ПНИ появилась возможность научиться и попробовать себя в самостоятельной жизни. Затем в течение двух лет СПб БОО «Перспективы» арендовала коттедж для сопровождаемого проживания своих подопечных в деревне Раздолье Ленинградской области, а в 2017 году

Открытие Дома сопровождаемого проживания СПб БОО «Перспективы». Деревня Раздолье. 31.01.2018.



Президент СПб БОО «Перспективы» Мария Островская.





Подопечные СПб БОО «Дети Павловска» – выпускники ДДИ № 4.

построила там собственный дом. Его торжественное открытие состоялось 31 января 2018 года. В настоящее время там проживают семеро подопечных СПб БОО «Перспективы».

8 июня 2017 года по инициативе Санкт-Петербургской ассоциации общественных объединений родителей-инвалидов ГАООРДИ при поддержке Правительства Санкт-Петербурга на средства компании-инвестора в ЖК «Новая Охта» был открыт Дом сопровождаемого проживания для людей с ментальной инвалидностью, чьи родители в силу возраста и проблем со здоровьем не могут заботиться о своих взрослых детях-инвалидах⁵. Первым 12 жильцам дома от 26 до 42 лет.

В 2017 году медали Уполномоченного по правам человека в РФ «Спешите делать добро» была удостоена СПб БОО «Дети Павловска», созданная в 2014 году командой волонтеров, работающих с воспитанниками ДДИ № 4 в Павловске (самого большого учреждения подобного типа в России: в нем проживает около 300 детей-инвалидов в возрасте от 4 до 18 лет, которые впоследствии переводятся во взрослые ПНИ). В настоящее время «Дети Павловска» организуют адресную поддержку и сопровождение взрослых выпускников ДДИ и своей целью видят вывод подопечных за пределы интернатской жизни.

26 июля 2017 года в Петрозаводске состоялась встреча Президента РФ В.В. Путина с представителями гражданского общества, на которой президент СПб БОО «Перспективы» М.И. Островская подняла вопрос о законодательном регулировании сопровождаемого проживания людей с ментальной инвалидностью⁶.

По итогам встречи Президент дал поручение Правительству РФ о «нормативно-правовом закреплении различных форм сопровождаемого проживания инвалидов, в том числе такой формы, как сопровождаемое совместное проживание малых групп инвалидов в отдельных жилых помещениях»⁷.

14 декабря 2017 года, исполняя поручение главы государства, Минтруд Приказом № 847 утвердил методические рекомендации по организации различных технологий сопровождаемого проживания инвалидов. В документе, в частности, регионам предлагается рассматривать сопровождаемое проживание как приоритетную форму социального обслуживания инвалидов⁸.

Однако, по мнению НКО и родительских объединений, рекомендаций Минтруда для развития альтернативных ПНИ форм социального сопровождения инвалидов недостаточно: «Только законодательное закрепление сопровождаемого проживания может гарантировать, что федеральные и региональные финансовые ресурсы будут перенаправлены на развитие этой принципиально более гуманной и менее затратной для бюджетов инновационной формы социального обслуживания инвалидов»⁹.

⁵ <https://gov.spb.ru/press/governor/114470/>

⁶ <http://kremlin.ru/events/president/news/55130>

⁷ <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55419>

⁸ <https://rosmintrud.ru/docs/1278>

⁹ <http://invasovet.ru/press/news/494/>

Обеспечение прав проживающих в ПНИ

Люди, постоянно проживающие в интернатах, принадлежат к одной из самых уязвимых и незащищенных категорий граждан. В силу ментальной инвалидности они зачастую не могут самостоятельно выступать в защиту своих прав и законных интересов. В связи с этим обеспечение гарантий соблюдения прав инвалидов, проживающих в ПНИ, является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного.

С 2014 года в своих ежегодных докладах Уполномоченный отражает результаты работы в данном направлении¹⁰.

В 2017 году Комитет по социальной политике рассмотрел рекомендации Уполномоченного, сформулированные в Докладе за 2016 год, и уведомил омбудсмена о принятых мерах¹¹. В частности, в целях усиления контроля за соблюдением прав и свобод граждан, получающих социальные услуги в ПНИ, руководителям интернатов было поручено скорректировать планы внутреннего контроля и провести дополнительную разъяснительную работу с сотрудниками.

В течение 2017 года в рамках деятельности по обеспечению гарантий защиты прав проживающих в интернатах омбудсменом совместно с привлеченными экспертами были организованы проверки ПНИ Санкт-Петербурга. Результаты проверок в целом показали готовность руководителей интернатов учитывать рекомендации Уполномоченного¹² по обеспечению прав проживающих инвалидов.

Так, с учетом замечаний Уполномоченного в ПНИ № 2 устранены недочеты в деятельности психолога, частично решена проблема обеспечения приватности туалетов и ванных комнат (внешние двери этих помещений, ранее застекленные прозрачными стеклами, заклеены непрозрачной пленкой), урегулирован вопрос с организацией прогулок, разработаны положения о структурных подразделениях (отделениях) и др.¹³.

Особое удовлетворение вызывает то, что удалось помочь конкретным людям. Так, гражданке С., проблемы которой были затронуты в Докладе за 2016 год¹⁴, ПНИ № 2 предоставил комнату в другом отделении, предназначенном для проживания инвалидов с более высокой степенью самостоятельности и уровнем интеллекта, что в целом привело к улучшению качества жизни С.

Администрацией ПНИ № 4 в целях устранения выявленных недостатков составлен график прогулки получателей социальных услуг, неспособных к самостоятельному передвижению, с закреплением за ними сопровождающих из числа медицинских сестер и санитарок¹⁵.

¹⁰ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 115–124, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 158–165, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 166–177.

¹¹ Письмо Комитета по социальной политике от 17.05.2017 № 020-057-2283/17-0-1.

¹² В адрес Комитета по социальной политике Уполномоченным были направлены справки о проверках соблюдения прав проживающих в ПНИ № 1–4, 6, 7, 9.

¹³ Письмо Комитета по социальной политике от 25.09.2017 № 020-057-4020/17-0-3.

¹⁴ Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 172.

¹⁵ Письмо Комитета по социальной политике от 22.08.2017 № 020-057-2553/17-1-1.



ПНИ № 6.

По итогам проверки также пересмотрен приказ директора ПНИ № 4 от 30.12.2014, в котором ранее были выявлены положения, нарушающие права получателя социальных услуг на свободное посещение¹⁶. Согласно обновленному приказу посещение проживающих в ПНИ № 4 возможно с их согласия в установленные периоды будних, выходных и праздничных дней, а также в вечернее и при особой необходимости ночное время. Данное решение руководства способствует, в частности, соблюдению принципа открытости ПНИ, поддержанию родственных связей, связей

маломобильных инвалидов с внешним миром и др.

После проверки в ПНИ № 6, благодаря содействию Уполномоченного, сотрудниками лаборатории клинического питания НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе была проведена выездная консультация персонала ПНИ № 6 по вопросу организации питания ослабленных инвалидов Н., Б., У¹⁷. Полученные рекомендации были учтены: руководство интерната направило ходатайство в администрацию муниципального образования поселка Смолячково, выполняющую функцию опекуна, о разрешении снятия денежных средств с личных счетов недееспособных граждан и, получив разрешение, организовало гражданам Н., Б. и У. индивидуальное питание, что улучшило состояние их здоровья¹⁸.

Руководством ПНИ № 7 приняты дополнительные меры по обеспечению прав проживающих. В частности, приватность санитарно-гигиенических помещений обеспечена за счет установки разделительных перегородок, выходящие на проезжую часть окна с прозрачными стеклами заклеены непрозрачной пленкой. Нашли решение персональные проблемы целого ряда граждан, на несоблюдение прав которых было указано в ходе проверки¹⁹.

Следует также отметить, что за последние годы в результате межведомственного и межсекторного взаимодействия, организованного омбудсменом, снизилась острота ряда проблем. В частности, к 2017 году большинством интернатов решен вопрос с курением проживающих²⁰. В ходе проверок было отмечено наличие специальных мест для курения в помещениях, не предназначенных для оказания медицинских и реабилитационных услуг.

Однако по-прежнему сохраняют актуальность:

- несформировавшаяся практика обращения интернатов в суд с целью признания граждан с ментальной инвалидностью ограниченно дееспособными;
- сложности реализации проживающими в ПНИ прав на свободу передвижения и самостоятельное проживание, на труд и занятость, охрану здоровья и медицинскую помощь;
- применение медицинского, «психиатрического» подхода к организации жизни людей с ментальной инвалидностью, проживающих в ПНИ, изоляция их от общества.

¹⁶ Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 160.

¹⁷ http://ombudsmanspb.ru/ru/08_06_2017veduschie_spetsialisty_po_lechebному_pit

¹⁸ Письмо Комитета по социальной политике от 24.08.2017 № 020-057-3889/17-0-1.

¹⁹ Письмо Комитета по социальной политике от 24.08.2017 № 020-057-3892/17-0-1.

²⁰ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 120.

Нередко принудительное помещение проживающих в закрытые отделения с режимом усиленного наблюдения объясняются представителями интернатов задачами обеспечения безопасности. Негуманные установки и поступки некоторых сотрудников ПНИ, некомпетентность в вопросах обеспечения и защиты прав и уважения достоинства личности проживающих зачастую остаются без изменений. Примеры этому неоднократно встречались в 2017 году в ходе проверок.

В ноябре – декабре 2017 года по приглашению руководства ПНИ № 2 и ПНИ № 7 представители Уполномоченного участвовали в семинарах для коллективов интернатов, рассказывали о современных подходах к реабилитации, социализации и интеграции людей с ментальной инвалидностью в социум.

Гибкий подход к определению дееспособности, как мера защиты прав людей с ментальной инвалидностью на уважение достоинства личности

Граждане, страдающие психическими расстройствами, ввиду сложности своего заболевания нуждаются в высоком уровне поддержки со стороны государства и общества²¹.

Несмотря на изменения, внесенные в ГК РФ в 2015 году²², способствующие расширению объема дееспособности граждан, имеющих психические нарушения, по-прежнему одной из основных мер по их защите и поддержке является признание таких людей недееспособными и установление опеки над ними. В то же время развитие института ограниченной дееспособности могло бы стать условием для интеграции инвалидов с ментальными особенностями в общество (возможность совершать без попечителя мелкие бытовые сделки), реализации их права на уважение достоинства личности.

²¹ Пункт 4.3 (люди с ограниченными возможностями, нуждающиеся в высоком уровне поддержки) Рекомендации Res (2006) Комитета министров государствам-членам о Плане действий Совета Европы по содействию правам и полному участию людей с ограниченными возможностями в обществе: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе, 2006–2015.

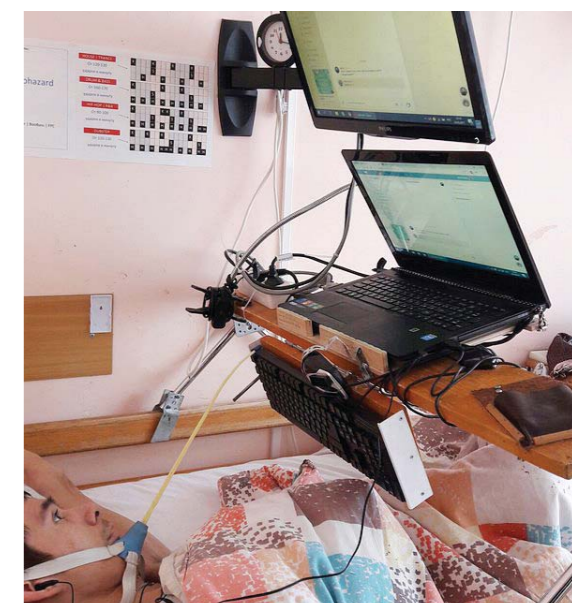
²² С 2015 года на основании статьи 30 ГК РФ суды в качестве меры защиты и поддержки инвалидов могут использовать ограничение, а не лишение дееспособности.



Выездная консультация сотрудников лаборатории клинического питания НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе в ПНИ № 6. 06.06.2017.



Прогулка проживающих в ПНИ № 7.



Организация рабочего места для проживающего в ПНИ № 3.



Лечебно-трудова мастерская в ПНИ № 1.

Анализ материалов проверок, проведенных в 2017 году, показал, что интернаты в целом не готовы обращаться с заявлением в суд о восстановлении дееспособности подопечных, о признании недееспособных ограниченно дееспособными²³. В частности, это объясняется наличием конфликта интересов ПНИ как организации, предоставляющей социальные услуги, и одновременно в силу закона исполняющей обязанности опекуна проживающих в нем недееспособных лиц, о чем неоднократно указывалось Уполномоченным в ежегодных докладах²⁴. В то же время

имеется пример того, как руководство ПНИ № 10, дважды обратившись в суд, в обоих случаях получило отказы²⁵.

По информации СПб БОО «Перспективы», интернаты уходят от ответственности в принятии решения о подаче документов в суд об ограничении дееспособности проживающих инвалидов. При том что учреждение может выйти самостоятельно с таким иском, оно передает лишь свое заключение в органы опеки и попечительства, которые на практике не владеют достаточными знаниями в области законодательства о дееспособности в различных ее степенях и в реальности не знают человека, чьи интересы представляют в суде. В результате в суд не предоставляется объективная информация об индивидуальных особенностях, потребностях и потенциале выпускников, и суды отказывают в признании граждан, проживающих в ПНИ, дееспособными либо ограниченно дееспособными²⁶.

«Обусловленная тем или иным психическим нарушением неспособность при осуществлении определенных прав и обязанностей в полной мере понимать значение своих действий или руководить ими далеко не всегда означает, что гражданин не в состоянии принимать осознанные самостоятельные решения во всех сферах социальной жизни и совершать юридически значимые действия, <...> направленные на удовлетворение собственных разумных потребностей и не нарушающие права и законные интересы других лиц».

Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27.06.2012 № 15-П, город Санкт-Петербург, «по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой».

СПб БОО «Перспективы» также обращает внимание на распространенную практику тотального лишения дееспособности воспитанников ДДИ. Между тем многие из молодых людей, признанных судом недееспособными, по факту способны к осуществлению осознанной деятельности и коммуникации. Установленный гражданско-правовой статус крайне затрудняет процесс их реабилитации и интеграции в социум.

²³ Анализ материалов проверок, проведенных в 2017 году, показал, что из всех интернатов города только в четырех ПНИ (ПНИ № 2, 3, 9, 10) проживают всего лишь по одному человеку (всего – 4 человека), которых суд признал ограниченно дееспособными.

²⁴ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 121, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 165.

²⁵ По информации директора ПНИ № 10, в 2017 году от учреждения в суд были поданы одно заявление на восстановление дееспособности и одно заявление о получении статуса ограниченной дееспособности. В обоих случаях получен отказ.

²⁶ Письмо СПб БОО «Перспективы» от 24.05.2017 № 211.

Следует отметить, что необходимость соблюдения принципов максимально возможного сохранения дееспособности, гибкого подхода к ее определению была признана КС РФ²⁷.

«Психиатрический режим» в ПНИ

Одной из острых проблем соблюдения прав и свобод человека в отношении людей с ментальной инвалидностью, проживающих в ПНИ (права на уважение достоинства личности, неприкосновенность частной жизни, приватность, свободу передвижения и др.), является их недобровольное помещения в специальные отделения и установление над ними усиленного медицинского наблюдения (психиатрического режима). Ранее в своих ежегодных докладах омбудсмен указывал на незаконность подобных отделений и призывал Комитет по социальной политике и интернаты отказаться от практики их организации в ПНИ²⁸.

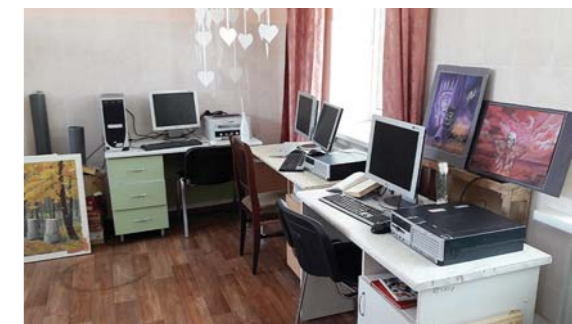
В 2017 году Комитет по социальной политике, сославшись на приказ Минтруда России²⁹ и Методику определения штатной численности работников государственных учреждений, находящихся в ведении Комитета по социальной политике³⁰, сообщил Уполномоченному³¹, что отделения усиленного наблюдения в структуре психоневрологических интернатов не предусмотрены.

Однако проверки, проведенные в интернатах, свидетельствуют об обратном: отделения усиленного наблюдения не только существуют в действительности, но и в отдельных случаях регламентируются внутренними локальными нормативными актами. В частности, в ПНИ № 9 на момент проверки действовало «Положение об обеспечении психиатрического режима в соответствии с профилизацией отделений СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 9» (Положение о режиме). Согласно пункту 1.3 Положения о режиме в ПНИ № 9 имеются «отделения свободного режима наблюдения», «отделения интенсивного медицинского ухода» и «отделения усиленного наблюдения»; пунктом 4 установлено Положение об «отделении усиленного наблюдения (наблюдательного режима)».

Проверкой установлено, что части отделений № 3 и 7 ПНИ № 9 ограничены дверями с целью организации для инвалидов, проживающих на этих отделениях, особого, по наблюдениям проверяющих, более строгого режима, не предусмотренного ни действующим



Лечебно-трудова мастерская в ПНИ № 3.



Компьютерный класс в ПНИ № 4.

²⁷ Постановление КС РФ от 27.06.2012 № 15-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой».

²⁸ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 119–120, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 162–163, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 170–172.

²⁹ Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 940н «Об утверждении Правил организации социального обслуживания, их структурных подразделений».

³⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.01.2007 № 40.

³¹ Письмо Комитета по социальной политике от 17.05.2017 № 020-057-2283/17-0-1.



ПНИ № 9.

законодательством, ни даже указанным Положением о режиме³², в связи с чем выявленная мера «обеспечения безопасности проживающих» представляется избыточной и с учетом соответствующей позиции Комитета по социальной политике³³ требует принятия незамедлительных решений по ее ликвидации.

Проведенные в 2017 году проверки ПНИ показали, что причиной большинства выявленных случаев несоблюдения прав людей с ментальной инвалидностью на уважение достоинства личности, неприкосновенность частной жизни, приватность, свободу передвижения и др. является неурегулированность вопросов, связанных

с необходимостью исполнения в ПНИ законодательства о социальном обслуживании в РФ с учетом законодательства о психиатрической помощи³⁴.

Наличие в законодательстве о психиатрической помощи³⁵ положений, касающихся деятельности ПНИ, позволяет интернатам утверждать внутренние нормативные акты, устанавливающие ограничительные, в некоторых случаях чрезмерные меры (режим) в отношении проживающих инвалидов. Решение по осуществлению ограничительных мер принимает врач-психиатр единолично на основании внутренних документов. Между тем следует отметить, что, согласно законодательству³⁶, основные полномочия врача-психиатра (его исключительная компетенция) сводятся к установлению диагноза психического заболевания, принятию решения об оказании психиатрической помощи в добровольном порядке либо даче заключения для рассмотрения этого вопроса. Наделение иными полномочиями врача-психиатра в ПНИ (определение режима отделений, его градаций, а также принятие других решений, касающихся жизнеустройства инвалидов) представляется неправомерным.

Интернатам следует пересмотреть внутренние нормативные документы, регламентирующие их деятельность, с учетом необходимости соблюдения обязательств по исполнению законодательства о социальном обслуживании. При этом данные обязательства должны стать приоритетными, поскольку приняты в целях реализации Конвенции, положения которой

³² В соответствии с Положением о режиме на отделениях № 3 и 7 ПНИ № 9 изначально предусмотрен режим усиленного наблюдения.

³³ «Стационарная психиатрическая помощь осуществляется в наименее ограниченных условиях, обеспечивающих безопасность получателей социальных услуг, при соблюдении медицинским персоналом их прав и законных интересов. Это означает, что определяемые врачом психиатрического стационара ограничительные меры должны исходить из принципа достаточности для обеспечения безопасности и не должны быть чрезмерными. В этих случаях ограничения соответствуют состоянию получателя социальных услуг, но они должны быть сняты по мере изменения этого состояния. Указанные ограничения должны осуществляться в обстановке и в форме, сохраняющих уважительное и гуманное отношение к получателю социальных услуг, исключающих унижение человеческого достоинства. В этих ситуациях получатель социальных услуг может реализовывать все другие права и законные интересы, на которые не распространяются временные ограничения» (Письмо Комитета по социальной политике от 17.05.2017 № 020-057-2283/17-0-1).

³⁴ Вопросы, касающиеся оказания психиатрической помощи в стационарных организациях социального обслуживания, отражаются в статьях 16, 18, 41, 42, 44 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». В Федеральном законе от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» законодательство о психиатрической помощи упоминается в связи с приемом и выпиской из указанных организаций (пункте б статьи 19).

³⁵ Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

³⁶ Статья 20 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

регулируют соблюдение прав всех без исключения граждан, проживающих в ПНИ.

Реализация проживающими в ПНИ отдельных прав

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Одной из важных задач в обеспечении прав инвалидов, проживающих в ПНИ, на охрану здоровья является организация питания. Кормление инвалида пищей, приготовленной без учета особенностей его заболевания, только усугубляет состояние его здоровья и создает угрозу жизни.

В ходе проверок ПНИ обращали на себя внимание ослабленные инвалиды с дефицитом массы тела, чей вес не превышал 20 кг. Анализ результатов проверки, проведенной в ПНИ № 6, показал, что подобное состояние проживающих может являться результатом заболевания³⁷. Вместе с тем в ходе проверки ПНИ № 2 было отмечено, что инвалида с детства С. с дефицитом массы тела (13 кг) кормили пищей, не измельченной до необходимой консистенции. Аналогичная ситуация наблюдалась в ПНИ № 7.

По итогам проведенных Уполномоченным проверок гражданка С. из ПНИ № 2 переведена на зондовое питание, для нее специально разработано меню и закуплены соответствующие продукты питания³⁸. В ПНИ № 7 для улучшения качества измельчения пищи приобретены блендеры³⁹.

Следует отметить положительный опыт организации питания в ПНИ № 7 путем аутсорсинга, что способствует обеспечению проживающих инвалидов питанием высокого качества приготовления, а также дает возможность обеспечивать питанием сотрудников интерната⁴⁰.

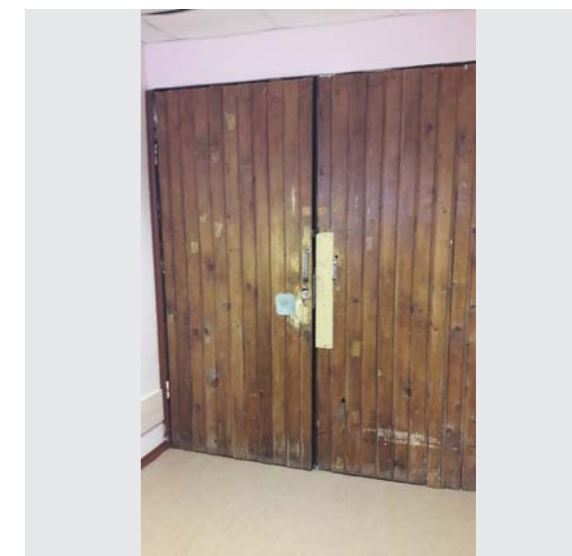
В ходе проверок было отмечено, что проблемы отсутствия трудовой занятости инвалидов в ПНИ, на которые омбудсмен указывал ранее в своих ежегодных докладах, не теряют актуальности. В частности, в ПНИ № 2, 6, 9 отсутствуют лечебно-трудовые мастерские. Между тем бездеятельность проживающих приводит к ухудшению качества их жизни.

³⁷ Согласно заключению заведующего лабораторией клинического питания НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе от 29.05.2017.

³⁸ Письмо Комитета по социальной политике от 25.09.2017 № 020-057-4020/17-0-3.

³⁹ Письмо Комитета по социальной политике от 24.08.2017 № 020-057-3892/17-0-1.

⁴⁰ Питание сотрудников ПНИ № 7 осуществляется на платной основе.



Вход в отделение усиленного режима в ПНИ № 9.



Столовая в ПНИ № 4.

Конвенция ООН о правах инвалидов

Статья 22

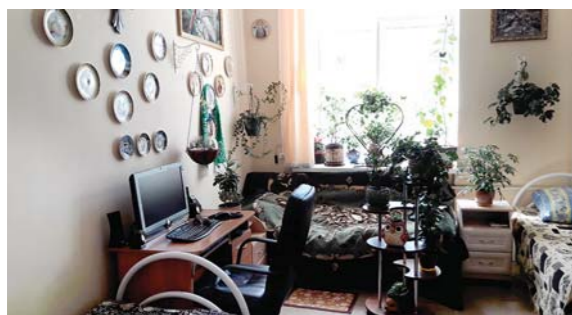
Неприкосновенность частной жизни

Независимо от места жительства или жилищных условий ни один инвалид не должен подвергаться произвольному или незаконному посягательству на неприкосновенность его частной жизни, семьи, жилища или переписки и иных видов общения либо незаконным нападкам на его честь и репутацию. Инвалиды имеют право на защиту закона от таких посягательств или нападков.

Жилые помещения в интернатах.



ПНИ № 3.



ПНИ № 4.

Вызывает озабоченность подход, который применяется интернатами (поставщиками социальных услуг) к определению «личного пространства» проживающих: необходимое для реализации прав человека понятие жилища подменяется понятием «койко-место»⁴².

Право на жилище. Омбудсмен в своих докладах неоднократно обращал внимание интернатов на необходимость соблюдения прав инвалидов на благоприятные условия проживания, неприкосновенность частной жизни, приватность, беспрепятственный доступ посетителей и др. В 2017 году актуальность замечаний Уполномоченного сохраняется.

Реализация прав инвалидов на достойные условия проживания тесно связана с понятием личного пространства, жилища, созданием в интернате удобных, по возможности комфортных условий для людей с ментальной инвалидностью. Идеи создания подобных условий проживания в интернатах базируются на положениях Конвенции ООН о правах инвалидов и содержатся в федеральном законодательстве о социальном обслуживании⁴¹. Воплощение же этих идей в жизнь требует увеличения бюджетного финансирования, которое не предусмотрено в достаточных объемах.

Недостаточное финансирование является причиной трудностей, с которыми сталкиваются интернаты при создании для проживающих комфортной среды. Однако это не может служить оправданием несоблюдения прав инвалидов.

Анализируя итоги проверок, следует отметить, что интернаты зачастую не признают нарушениями прав инвалидов неоснащенность жилых комнат мебелью: столом и стульями, шкафом, индивидуальными тумбочками по количеству проживающих и другими предметами быта, как минимум предусмотренными законом, как максимум – являющимися атрибутами домашних условий.

⁴¹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 940н «Об утверждении Правил организации социального обслуживания, их структурных подразделений».

⁴² Термин «койко-место» используется для расчета подушевых нормативов финансирования социальных услуг в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2014 № 1285 «О порядке утверждения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг в Санкт-Петербурге».

Закрепление за человеком, находящимся в ПНИ, абстрактного «койко-места», а не конкретного места в конкретном жилом помещении, создает для персонала ПНИ возможность осуществлять перемещение (зачастую без согласия проживающих) из комнаты в комнату, из отделения в отделение. При этом нарушаются права людей на неприкосновенность частной жизни, жилища.

Наиболее ярким примером нарушения права человека на неприкосновенность частной жизни в отношении инвалидов, проживающих в ПНИ, является их размещение в многонаселенных комнатах по 10–15 человек⁴³. Между тем Законом Санкт-Петербурга от 04.04.2016 № 1-15 «О специализированном жилом фонде Санкт-Петербурга» установлено, что на одного человека в домах системы социального обслуживания населения должно приходиться не менее 6 м² жилой площади. При этом нормативы по инвентарю и оборудованию жилых комнат в учреждениях социального обслуживания установлены санитарно-эпидемиологическими правилами⁴⁴.



Совместное хранение предметов личной гигиены и верхней одежды проживающих в ПНИ № 9.



Обеспечение приватности туалетных комнат в ПНИ № 4.

Рекомендации

Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга и психоневрологическим интернатам:

- В рамках подготовки и переподготовки сотрудников интернатов знакомить их с современными подходами к реабилитации, социализации и интеграции людей с ментальной инвалидностью в социум, основанных на соблюдении требований Конвенции ООН о правах инвалидов.
- Исключить из внутренних нормативных документов, регламентирующих деятельность интернатов, нормы по обеспечению психиатрического режима.
- Содействовать общественным организациям в реализации на базе интернатов проектов, направленных на улучшение качества жизни людей с ментальной инвалидностью.
- Шире использовать на практике судебные механизмы установления дееспособности, ограниченной дееспособности проживающих в ПНИ.

⁴³ В ПНИ № 1, 3, 7, 9, 10.

⁴⁴ Пункт 6.1 СП Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.1.2.3358-16 «Санитарно-эпидемиологические требования к размещению, устройству, оборудованию, содержанию, санитарно-гигиеническому и противоэпидемическому режиму работы организаций социального обслуживания», утвержденных постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27.05.2016 № 69.

1.12.3. Права призывников и военнослужащих

Конституция Российской Федерации

Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.
2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.
3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

В 2017 году на территории Санкт-Петербурга было призвано **5 834 человек.**

Отсрочка предоставлена **25 530 гражданам.**

По данным городского военкомата.



Заседание призывной комиссии с участием представителя Уполномоченного в Пушкинском районе. 03.10.2017.

в состав призывных комиссий муниципальных образований, расположенных на территории административных районов (районных призывных комиссий, призывных комиссий). В случаях возникновения спорных вопросов участие в заседаниях призывных комиссий сотрудников аппарата Уполномоченного способствует соблюдению законности и устранению конфликтов при принятии окончательных решений.

В 2017 году представители Уполномоченного работали в призывных комиссиях Выборгского, Красногвардейского, Московского и Пушкинского районов.

В 2017 году в ходе проведения весенней и осенней призывных кампаний в КВЗПБ поступило 87 жалоб (заявлений) от призывников, их родителей и доверенных лиц, что

Исполнение воинской обязанности предполагает определенные ограничения прав граждан, в частности на свободу передвижения, на личную неприкосновенность, на образование и труд, на информацию. В связи с этим особенно важно обеспечивать соблюдение гарантированных прав призывников и военнослужащих.

В 2017 году в сфере защиты прав призывников и военнослужащих продолжилось взаимодействие Уполномоченного с ФКУ «Объединенное стратегическое командование Западного военного округа», военным комиссариатом Санкт-Петербурга (городским военкоматом), КВЗПБ, органами прокуратуры, Комиссией по правам человека в Санкт-Петербурге, СПб РОПО «Союз содействия призывникам и военнослужащим», СПб РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и др.

С 2012 года Уполномоченный входит в состав призывной комиссии Санкт-Петербурга¹ (городской призывной комиссии), его представители –

на 36 % меньше, чем в 2016 году (134 жалобы)². В городской военкомат поступило 1 585 жалоб на действия (решения) районных призывных комиссий, что на 28 % больше, чем в 2016 году (1 240 жалоб)³. К Уполномоченному поступило 58 обращений о нарушении прав призывников и военнослужащих (в 2016 году – 82).

По информации прокуратуры Санкт-Петербурга⁴, в 2017 году в сфере надзора за исполнением законодательства о воинской обязанности и военной службе выявлено 141 нарушение закона, что на 70 % меньше, чем в 2016 году (476 нарушений)⁵, на незаконные правовые акты принесено 15 протестов (в 2016 году – 12), внесено 44 представления (в 2016 году – 53).

Обобщенный анализ приведенных учетных данных свидетельствует о сохранении тенденции к снижению количества нарушений в сфере обеспечения прав призывников.

В 2017 году, по оценкам Уполномоченного, актуальными проблемами в сфере реализации прав призывников являлись:

- ограничение права призывников на ознакомление с материалами их личных дел, в т.ч. запреты копирования;
- несоблюдение права призывников на охрану здоровья;
- нарушение права призывников на непрерывное образование;
- необоснованные отказы в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (АГС).

Торжественная церемония отправки призывников к местам несения службы. Городской сборный пункт. 18.04.2017.



Выступление представителя Уполномоченного Константина Шарыгина.

Право на ознакомление с личным делом призывника

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Статья 8

1. Граждане (физические лица) и организации (юридические лица) (организации) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.
2. Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

² Письмо КВЗПБ от 19.01.2018 № 01-27-181/18-0-1.

³ Письма военного комиссара Санкт-Петербурга от 09.11.2017 № 3034, от 22.01.2018 № 208.

⁴ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 27.01.2018 № 7-57-2018.

⁵ Согласно пояснениям прокуратуры Санкт-Петербурга, снижение количества выявленных нарушений обусловлено изменением порядка их исчисления.

¹ Постановление Губернатора от 01.04.2009 № 18-пг «О призывной комиссии Санкт-Петербурга».

В своих ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно обращал внимание на нарушения прав призывников на доступ к их личным делам⁶.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 15 (в 2016 – 19) жалоб призывников и их законных представителей на отказы должностных лиц районных военных комиссариатов (районных военкоматов, военкоматов) в копировании личных дел, а также в заверении их копий.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба призывника Ж.⁷ на действия должностных лиц Колпинского военкомата в связи с отказом в ознакомлении с личным делом и использовании средств фотофиксации. Запрет мотивировался ссылкой на Приказ Министра обороны РФ от 02.10.2007 № 400 «О мерах по реализации Постановления Правительства РФ от 11.11.2006 № 663» (приказ № 400), которым фотофиксация личного дела не предусмотрена⁸. Проверкой был установлен факт нарушения прав призывника Ж.; на имя военного комиссара (военком) Колпинского района прокуратурой было внесено представление об устранении нарушений закона.

При отсутствии в личных делах призывников сведений, содержащих государственную тайну, запреты их фотофиксации необоснованны⁹.

Информация, содержащаяся в личном деле призывника и непосредственно затрагивающая его права и охраняемые законом интересы, не может быть признана для него конфиденциальной, а сам призывник – ограничен в доступе к ознакомлению с ней, в т.ч. посредством фотофиксации интересующих его документов. При этом приказ № 400 не содержит прямого запрета на осуществление призывником фотофиксации своего личного дела¹⁰.

Право гражданина знакомиться с информацией, затрагивающей его интересы, а также содержащей сведения о состоянии его здоровья, предусмотрено федеральным законодательством, в связи с чем ссылка на приказ № 400 как на основание для отказа в предоставлении возможности фотофиксации личного дела призывника является несостоятельной¹¹.

Однако не всегда прокуратура поддерживает законные требования граждан об ознакомлении с личными делами и их копировании. Так, прокуратура Выборгского района не сочла незаконным отказ военкома Выборгского района в фотокопировании личного дела призывнику А.¹², и он вынужден был обратиться в суд. Выборгский районный суд удовлетворил административный иск гражданина А. Судебная коллегия по административным делам Санкт-Петербургского городского суда, рассмотрев апелляционную жалобу городского военкомата на решение Выборгского районного суда, оставила решение без изменений¹³.

⁶ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 138–139, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 136–137, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 179–180.

⁷ Обращение от 25.05.2017 № 196/17-2.

⁸ Письмо военного комиссариата Колпинского и Пушкинского районов Санкт-Петербурга от 02.05.2017 № 1/1190К.

⁹ Представление прокурора военной прокуратуры Санкт-Петербургского гарнизона от 07.03.2017 № 14/3101.

¹⁰ Решение Выборгского районного суда от 25.07.2017 по делу № 2а-5505/2017.

¹¹ Письмо прокуратуры Колпинского района от 02.08.2017 № 281-ж-17.

¹² Письмо прокурора Выборгского района от 16.02.2017 № 567-ж-16.

¹³ Решение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 07.11.2017 по делу № 33а-23481/2017.

Неправомерность отказов призывникам в ознакомлении с личными делами и их копировании подтверждались и другими судебными решениями¹⁴.

Для предупреждения подобных нарушений прав призывников Уполномоченный направил начальнику Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба Вооруженных сил РФ рекомендации о внесении в приказ № 400 изменений, устанавливающих обязанность военкоматов предоставлять гражданам возможность копирования их личных дел.

Право на охрану здоровья призывников и военнослужащих

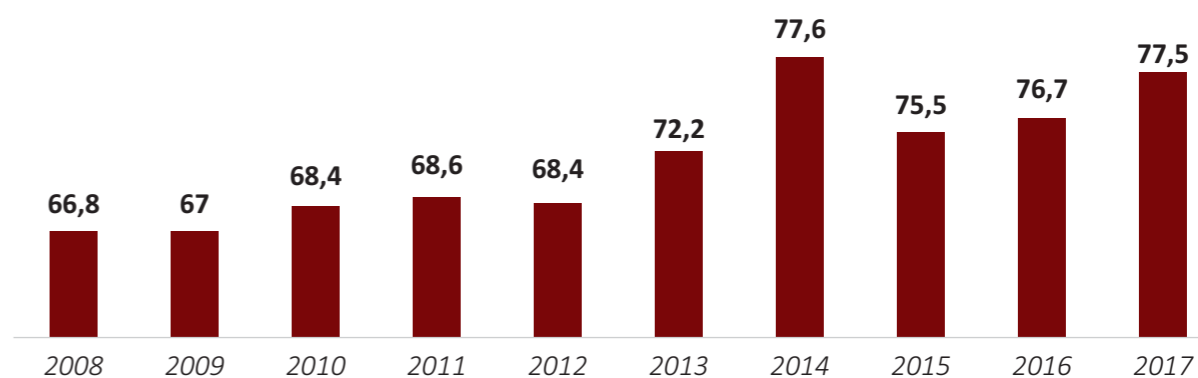
Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

Статья 25

1. Военнослужащие и лица, приравненные по медицинскому обеспечению к военнослужащим, 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.

Результаты медицинского освидетельствования призывников в Санкт-Петербурге в период призывных кампаний 2013–2017 годов свидетельствуют о стабилизации состояния здоровья лиц призывного возраста, а также об улучшении показателей годности лиц призывного возраста к военной службе¹⁵.

Динамика показателей годности к военной службе за период 2008–2017 годы (в %)



¹⁴ Решение Кировского районного суда от 02.08.2017 по делу № 2а-3352/2017, решение Московского районного суда от 12.07.2017 по делу № 2а-3469/17.

¹⁵ Письмо Комитета по здравоохранению от 19.01.2018 № 01/19-122/18-0-1.

Определение категории годности к военной службе. В 2017 году в адрес Уполномоченного поступали жалобы, связанные с нарушением права призывников на охрану здоровья, в частности при прохождении ими медицинского обследования и медицинского освидетельствования для определения категории годности к военной службе.

Так, к Уполномоченному обратился военный служащий П.¹⁶ с жалобой на неправильное определение категории годности к военной службе. Уполномоченный привлек к проверке военную прокуратуру Западного военного округа. По итогам проверки военным прокурором Санкт-Петербургского гарнизона военному комиссару города внесено представление об устранении нарушений закона¹⁷.

Необходимость усиления контроля за проведением медицинского освидетельствования призывников подтверждается и судебными решениями.

Так, призывник К. был направлен призывной комиссией муниципального округа «Автово» к месту прохождения АГС на основании установления ему категории годности к военной службе «Б-4» (годен к военной службе с незначительными ограничениями). Данное решение К. обжаловал в Кировском районном суде. После проведения военно-врачебной экспертизы суд, отменив решение призывной комиссии, вынес решение об изменении категории годности призывнику К. с «Б-4» на «В» (ограниченно годен к военной службе), согласно которой молодой человек освобождается от призыва с последующим оформлением военного билета и зачисляется в запас вооруженных сил РФ¹⁸.



Выступление представителя Уполномоченного Андрея Толмачева на инструкторско-методических сборах для сотрудников военкоматов. Городской сборный пункт. 21.09.2017.

Организация контрольно-медицинского освидетельствования (КМО). В 2017 году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы призывников о нарушении органами военного управления порядка организации КМО и, в частности, о нарушении сроков проведения КМО.

Данные нарушения также были зафиксированы сотрудниками аппарата Уполномоченного при проверке протоколов заседаний городской призывной комиссии, которыми утверждены результаты КМО призывников, проведенного в период весенне-летнего призыва 2017 года. Более 300 призывников, которые должны были быть призваны или освобождены от призыва в 2016 году, прошли КМО в период с 4 апреля по 11 мая 2017 года, т.е. за пределами сроков призывной кампании, в которой они должны были быть призваны.

Между тем правоотношения, связанные с призывом на военную службу, носят срочный характер и возникают дважды в год: с 1 апреля по

15 июля и с 1 октября по 31 декабря¹⁹. Призывная комиссия субъекта РФ не позднее 15 июля (31 декабря) должна принять решение об утверждении или отмене решения нижестоящей призывной комиссии об освобождении призывника от призыва на военную службу или о предоставлении ему отсрочки по состоянию здоровья²⁰. Таким образом, КМО должно проводиться в рамках той призывной кампании, в период которой было принято решение об освобождении призывника от призыва по состоянию здоровья и зачислении в запас. Только такое медицинское освидетельствование позволяет достоверно либо подтвердить наличие противопоказаний для прохождения военной службы, либо исключить их.

Как показывает практика, причиной нарушения сроков проведения КМО являются как действия (бездействие) должностных лиц военных органов управления, нарушающих сроки направления документов на КМО и (или) не соблюдающих требования к их подготовке, так и действия (бездействие) подлежащих КМО призывников.

26 декабря 2017 года в адрес Уполномоченного с жалобой на отсутствие повестки для прохождения КМО обратился призывник С.²¹, которому призывной комиссией муниципального округа «Прометей» 1 июня 2017 года была присвоена категория годности к военной службе «В». В результате проверки, проведенной прокуратурой Калининского района по обращению Уполномоченного, установлено нарушение сроков проведения КМО в связи с ненадлежащим формированием пакета медицинских документов²².

Аналогичная ситуация с нарушением сроков проведения КМО (вследствие надлежащего формирования пакета медицинских документов) явилась причиной невыдачи в установленные законом сроки документов воинского учета о признании ограниченно годным к военной службе и зачислении в запас гражданину М.²³.

Требование о необходимости завершения КМО до окончания призывной кампании регулярно включается в решения расширенных заседаний призывной комиссии Санкт-Петербурга²⁴, однако в полной мере не исполняется.

Должностным лицам, ответственным за призыв, необходимо усилить контроль за проведением КМО, а также повысить эффективность оповещения о явке на КМО (вручать повестки только под расписку в соответствии с требованиями закона). Это позволит своевременно подготавливать личные дела призывников.

В случае неявки призывников по повестке военкомата на КМО следует привлекать их к административной ответственности по статьям 21.5, 21.6 КоАП РФ.

Неисполнение призывными комиссиями судебных решений. В 2017 году Уполномоченным были зафиксированы факты неисполнения призывными комиссиями вступивших в силу судебных решений, которыми были установлены категории годности призывников к военной службе. По всем выявленным при изучении материалов КМО призывников нарушениям Уполномоченный изложил в протоколах заседаний городской призывной комиссии особые мнения. Так, например, Уполномоченный выразил несогласие с решением

¹⁹ Статья 25 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

²⁰ Пункт 51 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан РФ, не пребывающих в запасе, утвержденной Приказом Министра обороны РФ от 02.10.2007 № 400.

²¹ Обращение от 26.12.2017 № 1287/17-1.

²² Письмо прокурора Калининского района от 06.12.2017 № 4183ж-2017.

²³ Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 08.08.2017 № 1/2136.

²⁴ Решение расширенного заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга от 26.10.2017.

¹⁶ Обращение от 26.10.2017 № 1330/17.

¹⁷ Письмо военной прокуратуры Западного военного округа от 19.12.2017 № 2/16782.

¹⁸ Решение Кировского районного суда от 21.08.2017 по делу № 2а-2335/17.



Выступление Александра Шишлова на расширенном заседании Санкт-Петербургской призывной комиссии. Смольный. 20.04.2017.

городской призывной комиссии²⁵, которое противоречило вступившему в силу решению Кировского районного суда²⁶. В этом случае призывная комиссия муниципального округа «Ульянка» на основании решения Кировского районного суда об освобождении М. от призыва и зачислении его в запас присвоила ему категории годности к военной службе «В» (ограниченно годен). Однако городская призывная комиссия, отменив решение нижестоящей комиссии, по результатам КМО установила призывнику категорию годности к военной службе «Б-3» (годен с незначительными ограничениями).

Ситуация, когда игнорируется вступившее в силу судебное решение, представляется недопустимой. В настоящее время указанное решение городской призывной комиссии обжалуется в судебном порядке.

Согласно Конституции РФ (части 1 и 2 статьи 118) правосудие осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Преодоление судебного решения путем принятия административным органом юрисдикционного акта, влекущего для участников спора, по которому было принято судебное решение, иные последствия, нежели определенные этим судебным решением, означает нарушение установленных Конституцией РФ судебных гарантий прав и свобод, не соответствует самой природе правосудия, которое осуществляется только судом, и несовместимо с конституционными принципами самостоятельности судебной власти, независимости суда и его подчинения только Конституции РФ и федеральному закону²⁷.

Нарушение права призывников на непрерывное образование

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Статья 3

Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования

1. Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах:

- 1) признание приоритетности образования;*
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования.*

²⁵ Протокол № 1 заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга от 04.04.2017 в отношении призывника М. (№ 16/16).

²⁶ Решение Кировского районного суда от 11.10.2016 по делу № 2а-5261/2016.

²⁷ Постановления КС РФ: от 11.05.2005 № 2-П, от 05.02.2007 № 2-П.



«День призывника» для старшеклассников Санкт-Петербурга. Полигон Сертоловского учебного центра. 14.09.2017.

Фотографии предоставлены военным комиссариатом Санкт-Петербурга.

Статья 5

- 1. В Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование.*
- 2. Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.*

В 2017 году Уполномоченному поступали заявления граждан, достигших призывного возраста во время учебы в школе, о нарушении их права на непрерывное образование²⁸.

Так, студент первого курса СПб ГАПОУ «Колледж туризма и гостиничного сервиса» В.²⁹ и студент СПбГУ М.³⁰, обучающийся по программе магистратуры, которым 18 лет исполнилось в школе, жаловались омбудсмену, что вынуждены прервать учебу в связи с призывом на военную службу.

Подобные нарушения конституционного права граждан на образование были также выявлены представителями Уполномоченного в ходе участия в заседаниях призывных комиссий.

²⁸ Часть 7, ст. 10 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

²⁹ Обращение от 26.10.2017 № 1334/1.

³⁰ Обращение от 18.12.2017 № 1647/17.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 статьи 24 Федерального закона № 53-ФЗ право на отсрочку от военной службы по призыву (отсрочку) имеют граждане, «успешно прошедшие государственную итоговую аттестацию по образовательной программе среднего общего образования, на период до 1 октября года прохождения указанной аттестации». Таким образом, выпускники школ, получившие аттестат, имеют возможность получать непрерывное образование.

Однако для граждан, достигших 18 лет во время учебы в школе, положениями пункта 2 статьи 24 Федерального закона № 53-ФЗ вводятся необоснованные ограничения. Первая отсрочка предоставляется им для получения среднего общего образования, т.е. фактически для завершения учебы в школе, а повторная – не распространяется на обучение в организациях среднего профессионального образования (колледжи, техникумы) и в федеральных государственных вузах по программе магистратуры.

Представляется, что при этом нарушается конституционный принцип равенства³¹ и возникают признаки дискриминации: право граждан на получение непрерывного образования оказывается обусловленным датой рождения и годом поступления в первый класс школы³² (т.е. событиями, не зависящими от участников правоотношений). Данная позиция Уполномоченного подтверждается судебной практикой³³.

Для устранения дискриминации граждан, достигших призывного возраста во время учебы в школе, в пункт 2 статьи 24 Федерального закона № 53-ФЗ необходимо внести изменения. До внесения изменений призывным комиссиям следует руководствоваться положениями статей 15, 19 и 43 Конституции РФ.

Замена военной службы по призыву альтернативной гражданской службой

В 2016–2017 годах фактов уклонения от прохождения АГС не выявлено.

В 2017 году (как и в 2016 году) в адрес Уполномоченного поступило 27 обращений по вопросам замены военной службы по призыву АГС.

Из обращений призывников и опыта работы сотрудников аппарата Уполномоченного в призывных комиссиях следует, что проблемы зачастую возникают вследствие неверного понимания

Замена военной службы по призыву АГС в 2016–2017 годах*



* Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 14.12.2017 № 1/3989.

³¹ Статья 19 Конституции РФ.

³² Согласно части 1 статьи 67 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» получение начального общего образования начинается по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет.

³³ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30.05.2017 по делу № 33а-3564, решение Дорогомиловского районного суда г. Москвы от 22.06.2017 по делу № 2а-87/2017, решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 16.11.2017 по делу № 2а-7555/2017, апелляционное определение Тюменского областного суда от 03.05.2017 по делу № 33а-2720/2017.

смысла права на АГС, а также условий реализации данного права как членами призывных комиссий, так и призывниками.

Типичные ошибки призывников, подавших заявление о замене военной службы по призыву АГС, связаны с неумением правильно и мотивировано обосновать, что несение военной службы противоречит их убеждениям, или с неправильным пониманием права на АГС.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ (определение от 24.06.2014 № 1470-О), Конституция РФ, гарантируя каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, а также устанавливая запрет на принуждение человека к отказу от его мнений и убеждений, закрепляет, что, в случае если убеждениям или вероисповеданию гражданина противоречит несение военной службы, он имеет право на замену ее АГС (статья 28; статья 29, часть 3; статья 59, часть 3).

По смыслу данных конституционных положений право на замену военной службы АГС не означает, что гражданину предоставлено ничем не обусловленное право выбора между военной службой и АГС и что само по себе отрицательное представление гражданина о военной службе по призыву и его нежелание в связи с этим проходить военную службу по призыву дают ему право на ее замену АГС.

Из этого же исходит в своей практике и Европейский суд по правам человека (постановление от 07.07.2011 по делу «Баятян (Bayatyan) против Армении»), по мнению которого лишь неприятие военной службы, мотивированное непреодолимым конфликтом между обязанностью служить в армии и убеждениями лица, является достаточным для использования гарантий прав граждан, установленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

С другой стороны, члены призывной комиссии нередко произвольно трактуют нормы закона об АГС и требование от призывников доказывания своих убеждений.

Так, в 2017 году на заседании призывной комиссии, в котором принимал участие представитель Уполномоченного, возникла дискуссия об основаниях для замены военной службы АГС гражданину, заявившему, что он является последователем вероучения Свидетелей Иеговы. Вопросы увязывались с фактом ликвидации³⁴ религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России». Для принятия призывной комиссией законного решения потребовалось разъяснение представителя Уполномоченного, что основанием для замены военной службы АГС являются не принадлежность к какой-либо религиозной организации, а личные религиозные убеждения гражданина³⁵.



Брошюра Уполномоченного об АГС.

³⁴ Решение ВС РФ от 20.04.2017 по делу № АКПИ17-238.

³⁵ Статья 28 Конституции РФ.

В конце 2017 года в целях правового просвещения призывников и членов призывных комиссий Уполномоченным была опубликована брошюра «Право граждан РФ на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой: правовые нормы и практические вопросы реализации»³⁶.

Рекомендации

Органам прокуратуры Санкт-Петербурга принять дополнительные меры по надзору за исполнением органами военного управления и призывными комиссиями законодательства о воинской обязанности и военной службе в части:

- обеспечения права призывников на ознакомление с личными делами, в т.ч. на их фотокопирование;
- обеспечения полноты проведения медицинского освидетельствования и дополнительного медицинского обследования в ходе призыва и постановки граждан на воинский учет;
- обеспечения прав людей призывного возраста на отсрочку от призыва по учебе.

Комитету по здравоохранению принять меры по улучшению подготовки врачей-специалистов, обеспечивающих медицинское освидетельствование при призыве на военную службу, качества и своевременности проведения призывникам медицинского обследования по направлениям призывных комиссий.

Районным военным комиссариатам:

- размещать список членов призывной комиссии на информационных стендах в общедоступных местах помещений военных комиссариатов и своевременно вносить в него изменения;
- своевременно вручать призывникам повестки о явке на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.

Призывным комиссиям:

- обеспечить контроль за качеством проведения медицинского освидетельствования на призывных пунктах, в частности по вопросу учета в ходе медицинского освидетельствования документов о состоянии здоровья призывников, представленных из медицинских организаций независимо от организационно-правовой формы;
- принять меры для проведения КМО в период призывной кампании, в рамках которой призывник был освобожден от призыва;
- в случае вынесения решения об отказе в замене военной службы по призыву АГС сообщать призывнику и указывать в протоколе комиссии, какие именно характеризующие призывника документы и другие данные не соответствуют доводам о том, что несение военной службы противоречат его убеждениям.

³⁶ Раздел «Правовое просвещение и информирование».

1.12.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства

Конституция Российской Федерации

Статья 62

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Санкт-Петербург является одним из крупнейших центров иммиграции иностранных граждан на территории Российской Федерации. Согласно сведениям УВМ¹, в 2017 году в Санкт-Петербурге поставлено на миграционный учет 2 466 897 иностранных граждан (в 2016 году – 2 048 256 иностранных граждан), снят с миграционного учета 2 193 471 иностранный гражданин (в 2016 году – 1 772 046 иностранных граждан).

В 2017 году увеличилось число обращений в адрес Уполномоченного от иностранных граждан и лиц без гражданства (164 обращения, или 6,2 % – в 2017 году, 99 обращений, или 3,6 % – в 2016 году). Продолжали поступать жалобы на действия (бездействие) сотрудников УВМ², а также просьбы о содействии в получении гражданства РФ, вида на жительство в РФ, разрешения на проживание на территории РФ, оформлении патента на осуществление трудовой деятельности и др. В 2017 году по сравнению с предыдущими годами вновь увеличилось количество обращений иностранных граждан в Комитет по межнациональным отношениям (в 2017 году – 100 обращений, в 2016 году – 88, в 2015 году – 65).

Результаты рассмотрения обращений свидетельствуют, что длительный срок решения вопросов установления гражданства, а также подтверждения статуса лица, не имеющего гражданства, нередко является следствием недостаточно эффективной работы как консульских служб ряда зарубежных государств, так и УВМ.

Так, в 2017 году только после вмешательства Уполномоченного было установлено гражданство К. из Республики Грузия³; признан лицом без гражданства П., более года добивавшийся этого решения⁴; отменено решение УВМ о неразрешении гражданину Республики Таджикистан К. въезда в Российскую Федерацию⁵.

В период с 1 ноября по 14 декабря 2017 года с целью получения объективной информации о степени удовлетворенности иностранных граждан и лиц без гражданства качеством и доступностью государственных услуг в сфере миграции, оказываемых УВМ, в аппарате

В Санкт-Петербурге в 2017 году в российское гражданство вступили

5 178 человек

(в 2016 году – 4 260 человек),

из них 4 282 человека – в упрощенном порядке* (3 508 – в 2016 году).

* Статья 14 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

¹ Письмо ГУ МВД России от 06.02.2018 № 15/2-6062.

² Обращения от 31.10.2016 № 1416/16, от 09.12.2016 № 1606/16, от 24.07.2017 № 888/17 и др.

³ Письмо ГУ МВД России от 11.08.2017 № 15/24-21541.

⁴ http://ombudsmanspb.ru/dlja_poluchenija_statusa_litsa_bez_grazhdanstva_po

⁵ Письмо ГУ МВД России от 08.09.2017 № 15/э-177803842240.

Уполномоченного проводилась горячая линия (прием устных обращений и анкетирование граждан)⁶, в ходе которой от иностранных граждан поступило 20 устных обращений по телефону, было заполнено 36 анкет.

Так, согласно анкетам, большая часть жалоб связана с организацией предоставления государственных услуг в отделе по вопросам трудовой миграции УВМ. Так, время ожидания в очереди за получением талона на подачу документов для предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче патентов составляет около суток. Информацию о порядке и месте получения государственной услуги иностранные граждане получали от друзей, родственников. В отделе по вопросам трудовой миграции УВМ получить бесплатную консультацию невозможно, в зале отсутствуют консультанты, информация на стендах представлена только на русском языке. Большинство обратившихся за патентом получали государственную услугу через посредников (физических или юридических лиц, предоставляющих услуги на коммерческой основе), самостоятельно получить данную услугу они не смогли.

Жалобы иностранных граждан также касались организации предоставления государственных услуг в территориальных подразделениях УВМ. В частности, иностранные граждане жаловались на отсутствие возможности предварительной записи на прием через интернет, электронной системы управления очередью, копировально-множительных аппаратов, терминалов оплаты государственной пошлины, консультантов в залах, туалетов для посетителей, достаточного количества посадочных мест.

В 2017 году, как и в прошлые годы, из-за опасений быть выдворенными за пределы РФ иностранные граждане и лица без гражданства в случае нарушения своих прав активнее обращались за помощью в НКО (в частности, в Санкт-Петербургский Красный Крест)⁷, нежели в государственные органы.

Анализ результатов рассмотрения обращений, в том числе поступивших на горячую линию, а также информации, предоставленной государственными органами и некоммерческими организациями, показал, что в 2017 году, как и в предыдущие годы, имели место проявления дискриминации иностранных граждан⁸, наиболее острыми в сфере реализации прав иностранных граждан оставались следующие проблемы:

- нарушение трудового законодательства работодателями;
- длительные сроки определения УВМ принадлежности к гражданству иностранных граждан, что влечет за собой их нахождение на территории Санкт-Петербурга с неопределенным правовым статусом;
- плохое владение русским языком и низкая мотивация трудовых мигрантов к усвоению русского языка и культуры, трудности социально-культурной адаптации трудовых мигрантов, недостаточный уровень правовой грамотности.

Трудовые права иностранных граждан

В 2017 году в Санкт-Петербурге сохраняли актуальность проблемы в сфере соблюдения трудовых прав мигрантов, основной причиной которых являлись нарушения работодателями требований трудового законодательства об оплате и охране труда трудовых мигрантов, ненадлежащее оформление их на работу.

⁶ Содействие в распространении информации о горячей линии, а также анкетировании иностранных граждан и лиц без гражданства оказывали сотрудники Санкт-Петербургского Красного Креста и «ПСП-фонда».

⁷ Письмо Санкт-Петербургского Красного Креста от 26.02.2018 № 15-521/17-245.

⁸ Раздел «Обеспечение равноправия и защита от дискриминации».

Количество граждан из государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС)⁹, приезжающих в Санкт-Петербург для осуществления трудовой деятельности, составило 172 569 человек (174 тыс. человек – в 2016 году). При этом с гражданами стран ЕАЭС было заключено 11 094 договоров на осуществление трудовой деятельности: 5 198 – с гражданами Киргизии (47 %), 4 228 – с гражданами Беларуси (38 %), 952 – с гражданами Армении (8,5 %), 716 – с гражданами Казахстана (6,5 %)¹⁰.

В 2017 году в Санкт-Петербурге было оформлено 8 790 разрешений на работу иностранным гражданам из 89 стран (большинство разрешений было выдано гражданам Китая – 1 929, КНДР – 1811, Турции – 1 569)¹¹.

В минувшем году было выдано 229 879 трудовых патентов иностранным гражданам из шести стран, из которых 163 541 патент (71 % от общего числа выданных патентов) – гражданам Узбекистана, 50 551 (22 %) – гражданам Таджикистана, 8 867 (4 %) – гражданам Украины, 4 281 (2 %) – гражданам Молдовы, 2 618 (1 %) – гражданам Азербайджана. При этом получено лишь 49 696 уведомлений о заключении трудовых (гражданско-правовых) договоров на основании патента: от 35 989 граждан Узбекистана, 10 407 граждан Таджикистана, 2 021 гражданина Украины, 908 граждан Молдовы, 368 граждан Азербайджана. Основываясь на этих данных, можно сделать вывод, что работодателями трудовые отношения с мигрантами в большинстве случаев не оформлялись в соответствии с требованиями законодательства, что создавало предпосылки к нарушению их трудовых прав.

Согласно сведениям, предоставленным ГИТ¹², в 2017 году ГИТ проведено 12 проверок по вопросам соблюдения трудового законодательства на предприятиях, использующих труд иностранных работников, в ходе которых выявлено 236 нарушений законодательства о труде, работодателям выдано 12 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства о труде, за выявленные нарушения к административной ответственности привлечены ответственные должностные и юридические лица.

Социокультурная адаптация мигрантов

В 2017 году Комитетом по межнациональным отношениям совместно с СПбГУ «Дирекция по управлению объектами государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга» в ходе обследования условий проживания трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге проводилось их анкетирование (в том числе на узбекском языке с помощью представителей РОО Узбекская национально-культурная автономия Санкт-Петербурга «Узбегим»).

По результатам анкетирования выяснилось, что 62 % мигрантов испытывают трудности в общении на русском языке, а 41 % – трудности в общении с жителями Санкт-Петербурга вне



Трудящиеся мигранты в сфере ЖКХ.

⁹ В состав Евразийского экономического союза в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29.05.2014 входят Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Российская Федерация.

¹⁰ Письмо ГУ МВД России от 06.02.2018 № 15/2-6062.

¹¹ Письмо ГУ МВД России от 06.02.2018 № 15/2-6062.

¹² Письмо ГИТ от 25.01.2018 № 78/10-45-18-И.

зависимости от существующего языкового барьера. Более половины опрошенных указали, что нуждаются в различных видах помощи (в том числе информационной и юридической). Только 38 % знакомы с законодательством РФ. 76 % опрошенных выразили заинтересованность в повышении уровня правовой грамотности, при этом половина из них предпочитает самостоятельно добывать правовую информацию в сети Интернет, а другая половина – обращаться за консультацией к юристам. 58 % трудовых мигрантов не планируют связывать свою дальнейшую жизнь с Россией, а 42 % хотят остаться жить в Санкт-Петербурге¹³.

Полученные результаты свидетельствуют, что при наличии документа о владении русским языком, обязательного для получения патента, многие трудовые мигранты фактически им не владеют и не пользуются русским языком в повседневной жизни, что, в свою очередь, является препятствием для социокультурной адаптации трудовых мигрантов.

Реализация иностранными гражданами социальных прав и права на медицинскую помощь

Согласно сведениям Комитета по социальной политике¹⁴, в 2017 году по сравнению с предыдущим годом увеличилась численность иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлялись социальные услуги на дому, а также срочные социальные услуги¹⁵.

Увеличилось также число иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших социальные выплаты. Материальная помощь была оказана трем иностранным гражданам, получившим травмы в результате теракта в Петербургском метрополитене¹⁶.

Как и в прошлые годы, остается актуальным вопрос о предоставлении социальной поддержки иностранным гражданам, не имеющим регистрации в Санкт-Петербурге. В настоящее время этим занимаются благотворительные общественные организации – Санкт-Петербургский Красный Крест, Ночлежка, Мальтийская служба помощи, – оказывающие помощь мигрантам, принадлежащим к наиболее уязвимым категориям – бездомным и недокументированным гражданам.

В 2017 году в Комитете по здравоохранению было зарегистрировано 29 обращений от иностранных граждан об оказании медицинской помощи¹⁷.

Иностранцы, прибывшие с целью трудоустройства либо намеревающиеся временно или постоянно проживать в Российской Федерации, подлежат медицинскому освидетельствованию. В 2017 году данную процедуру прошел 335 801 человек (308 714 человека – в 2016 году), при этом у 854 человек (559 человек – в 2016 году) выявлены заболевания, представляющие опасность для окружающих, в том числе: ВИЧ-инфекция – у 239 человек, туберкулез – у 331 человека, инфекция, передающаяся половым путем – у 258 человек, наркомания – у 28 человек¹⁸. В отношении больных инфекционными заболеваниями иностранных граждан

и лиц без гражданства Управлением Роспотребнадзора выносятся решения о нежелательности пребывания (проживания) на территории Российской Федерации¹⁹.

В 2017 году при содействии Уполномоченного были решены вопросы о продлении вида на жительство²⁰ гражданки Эстонии П.²¹ в связи с трудной жизненной ситуацией и с учетом ее пожилого возраста, а также о продлении срока временного пребывания в Российской Федерации²² гражданки Республики Кыргызстан Ж.²³ в связи с необходимостью экстренного лечения. Таким образом, данные иностранные граждане смогли реализовать на территории Санкт-Петербурга свои права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также социальные права.

Рекомендации

Сохраняют актуальность рекомендации, сформулированные в докладе Уполномоченного за 2016 год:

Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

- о включении в государственные программы Санкт-Петербурга в сфере реализации миграционной политики мер по социальной и юридической поддержке иностранных граждан;
- о создании государственного многофункционального миграционного центра в целях наиболее эффективного оказания государственных услуг в сфере миграции и повышения их доступности для иностранных граждан;
- о создании межведомственной комиссии по защите трудовых прав мигрантов.

Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

- о дополнении положений Социального кодекса Санкт-Петербурга в целях обеспечения государственной социальной поддержки уязвимых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства и членов их семей, в том числе недокументированных мигрантов;
- об обращении в Государственную Думу Российской Федерации с законодательной инициативой, предусматривающей меры по обеспечению ликвидации без гражданства и упрощению процедур предоставления правового статуса отдельным категориям иностранных граждан, пребывающим на территории Российской Федерации.

Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших социальные выплаты в 2017 году



¹³ Письмо Комитета по межнациональным отношениям от 10.11.2017 № 01-83-2120/17-0-2.

¹⁴ Письмо Комитета по социальной политике от 19.02.2018 № 15-521/17-238.

¹⁵ Согласно пункту 1 статьи 21 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» срочные услуги включают в себя: обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов; обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости; содействие в получении временного жилого помещения; содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей; иные срочные социальные услуги.

¹⁶ Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

¹⁷ Письма Комитета по здравоохранению от 10.11.2017 № 01/19-7761/17-0-1, от 19.01.2018 № 01/19-402/18-0-1.

¹⁸ Там же.

¹⁹ ВИЧ-инфицированные подлежат депортации. Гражданам с туберкулезом либо половыми инфекциями предлагается пройти курс лечения в государственных медицинских учреждениях Санкт-Петербурга, в случае отказа документы передаются в Управление Роспотребнадзора для оформления последующей депортации.

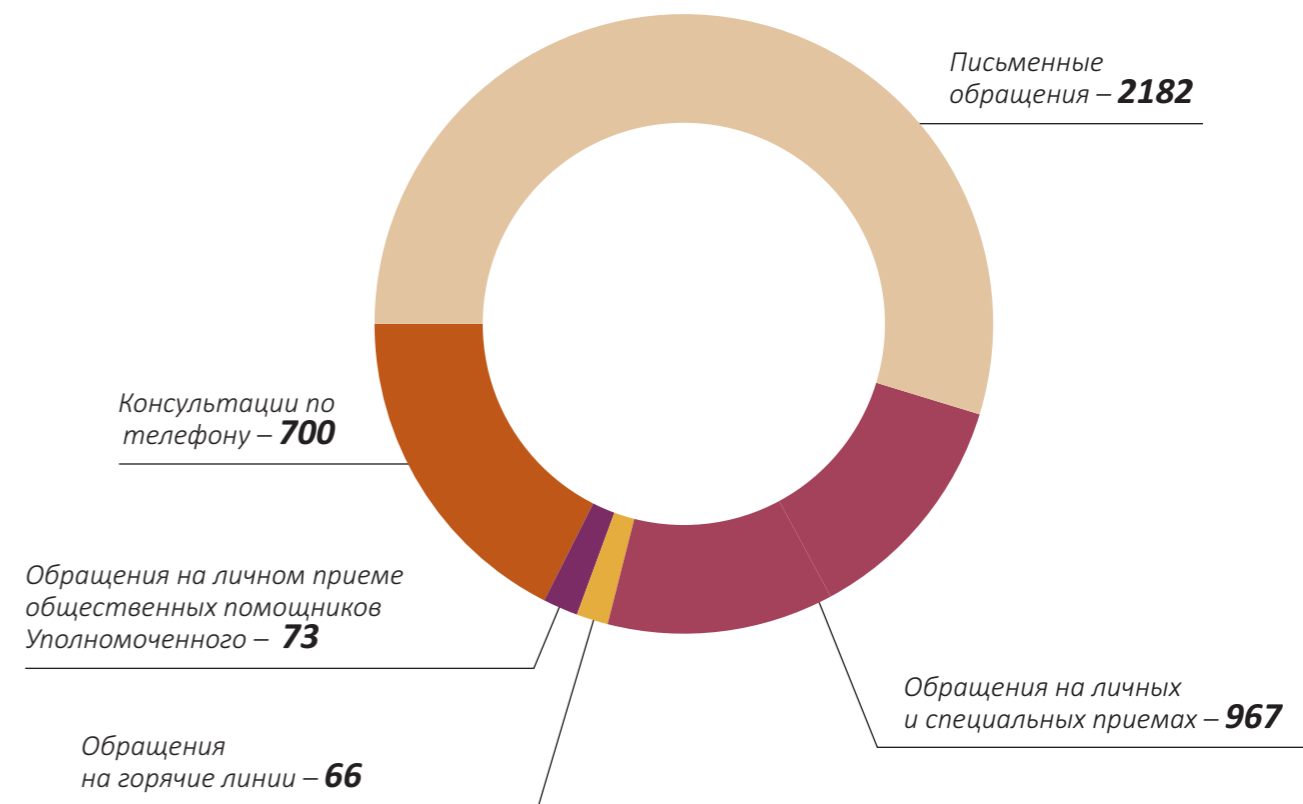
²⁰ Письмо ГУ МВД России от 27.07.2017 № 15/з-177803336183.

²¹ Обращение от 16.06.2017 № 714/17, http://ombudsmanspb.ru/30_08_2017_vid_na_zhitelstvo_dlja_pozhiloj_grazhdna

²² Письмо ГУ МВД России от 05.09.2017 № 15/з-177904009321.

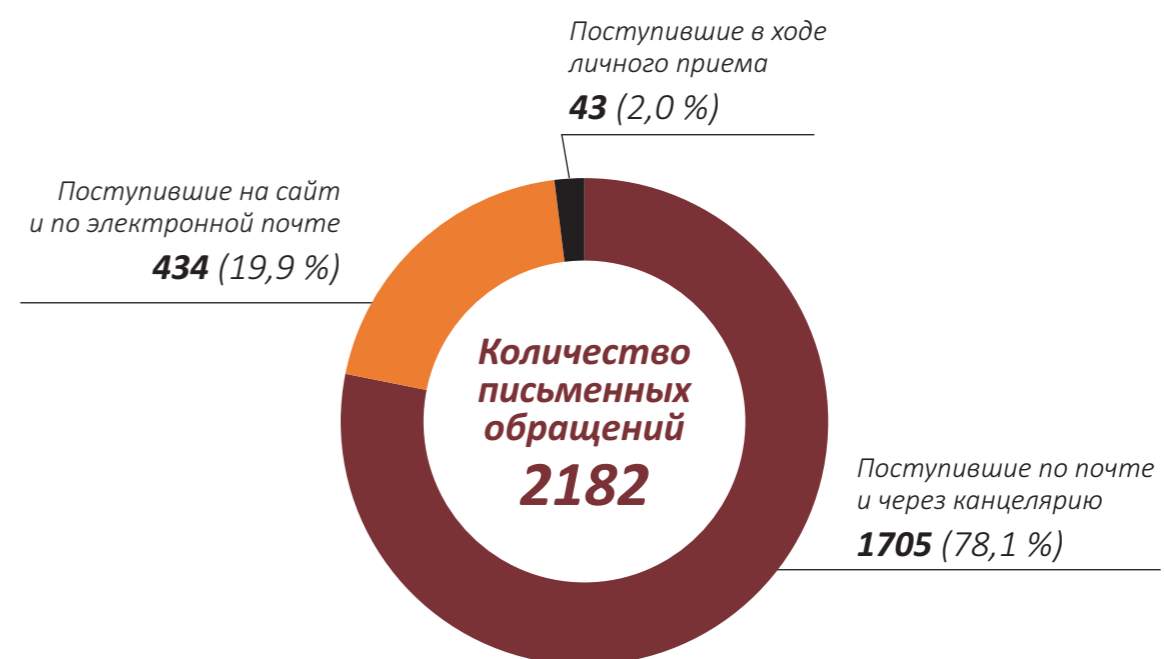
²³ Обращение от 02.08.2017 № 933/17.

2. СВЕДЕНИЯ О КОЛИЧЕСТВЕ И ТЕМАТИКЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ



2.1. Письменные обращения граждан

Распределение письменных обращений по способу их получения



Распределение письменных обращений по тематике	2017 год	2016 год
Обеспечение права на жилище	479 (18,1 %)	588 (21,5 %)
Работа правоохранительных органов и прокуратуры	358 (13,5 %)	417 (15,2 %)
Пенсионное обеспечение и социальная защита	326 (12,3 %)	268 (9,8 %)
Условия содержания в местах лишения свободы	174 (6,6 %)	180 (6,6 %)
Миграция, гражданство, регистрация, паспортная система	164 (6,2 %)	99 (3,6 %)
Судебная система	154 (5,8 %)	193 (7,1 %)
Здравоохранение, медицинское обеспечение	123 (4,7 %)	144 (5,3 %)
Защита трудовых прав	93 (3,5 %)	115 (4,2 %)
Жалобы на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц	60 (2,3 %)	76 (2,8 %)
Жалобы на службу судебных приставов	59 (2,2 %)	45 (1,6 %)
Защита прав призывников и военнослужащих	58 (2,2 %)	87 (3,2 %)
Жалобы на банковскую систему	31 (1,2 %)	22 (0,8 %)
Профилактика правонарушений	29 (1,1 %)	27 (1,0 %)
Жалобы на нарушения прав потребителей	26 (1,0 %)	22 (0,8 %)
Строительство, благоустройство, земельные отношения	24 (0,9 %)	84 (3,1 %)
Публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия, пикетирование)	22 (0,8 %)	8 (0,3 %)
Религия, экология, спорт, культура	15 (0,6 %)	43 (1,6 %)
Мошенничество, экономические преступления, рейдерство	13 (0,5 %)	18 (0,7 %)
Образование	10 (0,4 %)	11 (0,4 %)
Избирательная система	5 (0,2 %)	26 (0,9 %)
Прочее*	422 (16,0 %)	264 (9,6 %)
Всего**	2645	2737

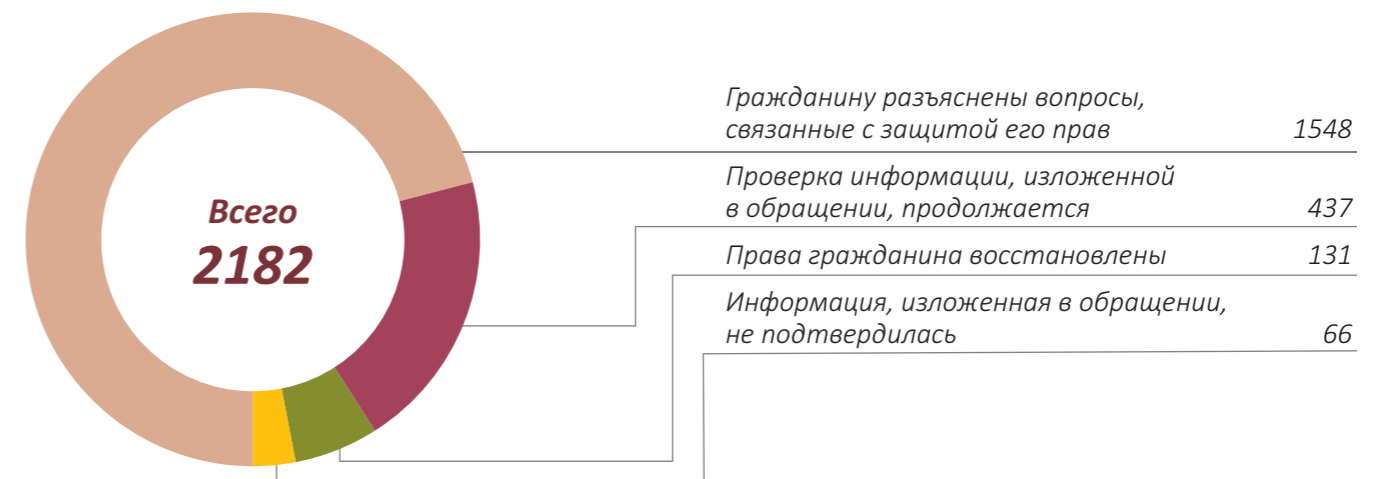
*** Прочее:**
 – обращения о правовой консультации, заключении, экспертизе;
 – жалобы на внутрисемейные конфликты;
 – жалобы на транспортное обслуживание;
 – иные вопросы.

**** Всего:**
 В обращениях к Уполномоченному граждане нередко ставили сразу несколько вопросов, затрагивающих сферы реализации разных прав. При анализе распределения обращений по тематикам учтены 2645 вопросов, сформулированных в 2182 письменных обращениях.

Классификация вопросов, связанных с обеспечением права на жилище



Итоги рассмотрения письменных обращений



2.2. Личные и специальные приемы граждан

Записаться на прием можно по телефону (812) 374-99-39 или через систему электронной записи на сайте ombudsmanspb.ru.

Тематика обращений:

- административное право;
- гражданское право;
- защита от дискриминации;
- миграционное законодательство;
- пенсионное законодательство;
- право на благоприятную окружающую среду;

- право на жилище;
- права людей с ограниченными возможностями здоровья;
- права призывников;
- право на труд;
- социальная защита;
- уголовное право;
- иные вопросы.



Принято к рассмотрению **43** письменных обращения (в 8,7 % случаев)

452 гражданам разъяснены права, предоставлена юридическая консультация (91,3 %)

Специальные тематические приемы проводятся Уполномоченным и сотрудниками его аппарата совместно с представителями органов государственной власти, в компетенцию которых входит решение вопросов заявителей.

В 2017 году на специальных приемах к Уполномоченному обратилось **472 человека**.

Осуществлено **12 выездов** в учреждения УФСИН, расположенных на территории Санкт-Петербурга, в ходе которых принято **27 человек**.

26 апреля 2017 года в библиотеке им. В.В. Маяковского в рамках выставки «Ваше имущество и ваши права» сотрудники аппарата Уполномоченного проконсультировали **49 человек**.

11 октября 2017 года в рамках социально-просветительского проекта «Правовой марафон для пенсионеров» Уполномоченный и библиотека им. В.В. Маяковского провели День социально-правовой информации для граждан старшего поколения «Ваши права – вопросы и ответы», 808 консультаций специалистов десяти ведомств получили **396 человек**.

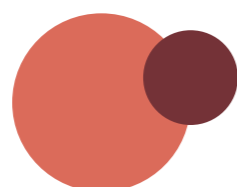
12 октября 2017 года сотрудники аппарата Уполномоченного участвовали в Дне единого приема граждан в Управлении Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу.

2.3. Прием граждан общественными помощниками Уполномоченного*

В 2017 году общественные помощники Уполномоченного работали в Василеостровском и Кронштадтском районах.

Василеостровский район
(12-я линия В.О., д. 7)

57 обращений



Кронштадтский район
(Кронштадт, пр. Ленина, д. 15)

16 обращений

* В соответствии со статьей 18 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» Уполномоченный вправе назначать своих помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах на территории районов Санкт-Петербурга.

2.4. Правовые консультации на сайте Уполномоченного

На официальном сайте Уполномоченного (ombudsmanspb.ru) специалистами аппарата осуществляется правовое консультирование по вопросам соблюдения прав граждан в различных сферах.

Тематика консультаций

Вопросы миграционной политики и гражданства	19,7 %
Право на жилище	18,6 %
Социальная защита	12,8 %
Права заключенных	8,1 %
Трудовые права	5,8 %
Семейное право, вопросы опеки и усыновления	5,8 %
Права призывников и военнослужащих	4,6 %
Судебная система и исполнительное производство	4,6 %
Право на образование	4,6 %
Работа правоохранительных органов	3,5 %
Другие вопросы	11,6 %

2.5. Горячие линии

В 2017 году Уполномоченный провел ряд горячих линий.

В апреле 2017 года – по вопросам реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

С 1 апреля по 15 июля 2017 года – по вопросам реализации прав призывников в период весенне-летней призывной кампании.

С 1 октября по 31 декабря 2017 года – по вопросам реализации прав призывников в период осенне-зимней призывной кампании.

С 1 ноября по 14 декабря 2017 года – по вопросам качества оказываемых иностранным гражданам и лицам без гражданства государственных услуг в сфере миграции.

В течение 2017 года – по вопросам соблюдения прав работников на оплату труда.

3. ПРИЛОЖЕНИЯ



3.1. Правовое просвещение и информирование

Правовое просвещение и информирование о ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, о формах и методах их защиты – важнейшие задачи Уполномоченного как независимого государственного правозащитника.

Уполномоченный и сотрудники его аппарата принимают активное участие в просветительской деятельности, ведущейся федеральными и региональными органами государственной власти, российскими и международными неправительственными организациями, вузами, организуют тематические конференции, круглые столы и семинары¹.

Доклады и справочные материалы Уполномоченного. Основным документом, информирующим о ситуации с соблюдением прав и свобод в Санкт-Петербурге, является ежегодный Доклад Уполномоченного². В нем отражаются наиболее актуальные правозащитные проблемы, содержатся сведения о работе омбудсмена и его аппарата, приводятся рекомендации, направленные на совершенствование нормативной базы и правоприменительной практики в целях защиты прав человека. Доклад представляется в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, публикуется и размещается в сети Интернет. Для учета рекомендаций Уполномоченного Доклад направляется в государственные органы, в обязанности которых входит осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека.

Уполномоченный также публикует специальные доклады по наиболее острым правозащитным вопросам и справочные материалы, в которых разъясняются механизмы реализации прав и законных интересов граждан в той или иной сфере.

Так, в преддверии выборов Президента России был опубликован специальный доклад о реализации избирательных прав граждан³, подготовленный на основе опыта Уполномоченного по защите избирательных прав. В нем содержится информация о нарушениях законодательства о выборах и практики его применения, выявленных в период избирательных кампаний 2016 года, рекомендации по их предотвращению в будущем.



Доклады Уполномоченного за 2012–2016 годы

¹ Раздел «Хроника основных мероприятий Уполномоченного».
² <http://ombudsmanspb.ru/ru/doklady>
³ http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27_02_2018_vybory/ELECT_2018_4.pdf



Консультации юристов аппарата Уполномоченного на выставке «Ваше имущество и ваши права». ЦГПБ им. В.В. Маяковского. 26.04.2017.



Лекция о работе Уполномоченного для сотрудников центров правовой и социально значимой информации структурных подразделений общедоступных библиотек Санкт-Петербурга. Культурно-образовательное пространство «Охта Lab». 26.10.2017.

По итогам призывных кампаний 2017 года специалистами аппарата Уполномоченного в сфере военно-гражданских отношений была подготовлена брошюра «Право граждан РФ на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой: правовые нормы и практические вопросы реализации»⁴. Справочные материалы об основаниях и механизмах замены военной службы по призыву альтернативной гражданской службой и практических вопросах ее прохождения адресованы будущим призывникам и их представителям. Брошюра также может использоваться в качестве пособия для членов призывных комиссий, медицинских, социальных, образовательных и иных организаций, в которых предусмотрена работа граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу.

Правовые консультации. Омбудсмен и сотрудники его аппарата ежедневно занимаются правовым просвещением и информированием, отвечая на обращения граждан и консультируя их в ходе личного приема.

Одним из инструментов правового информирования является официальный сайт Уполномоченного – ombudsmanspb.ru. На сайте также можно подать заявление, записаться на прием, получить юридическую консультацию.

По оценкам Уполномоченного, значительная часть поступающих к нему обращений о правовой помощи вызвана отсутствием или недоступностью информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в обязанности которых входит осуществление мер по обеспечению, восстановлению и защите прав и свобод человека.

В получении такой информации в первую очередь заинтересованы люди, которые готовы самостоятельно отстаивать свои права и законные интересы. Задача омбудсмена в данном случае – максимально содействовать гражданину в выборе средств и способов реализации его прав и законных интересов.

Именно в этом направлении развивается взаимодействие института Уполномоченного с центрами правовой и социально значимой информации, созданными при петербургских библиотеках (в частности, с Центром деловой и социально-правовой информации ЦГПБ им. В.В. Маяковского). Формы такого партнерства – организация и проведение на площадках библиотек тематических юридических консультаций, лекций и семинаров, подбор специализированной литературы по актуальным вопросам правозащиты.

⁴ http://ombudsmanspb.ru/files/files/PRIZIV_2017_3.pdf

11 октября 2017 года в рамках общероссийского проекта федерального омбудсмена «Правовой марафон для пенсионеров» Уполномоченный и ЦГПБ им. В.В. Маяковского совместно провели для граждан старшего поколения День социально-правовой информации «Ваши права – вопросы и ответы»⁵. Более 800 консультаций специалистов 10 ведомств, деятельность которых, судя по обращениям к Уполномоченному, вызывает у пенсионеров наибольшее количество вопросов, получили около 400 человек. Юридическую помощь оказывали гражданам представители аппарата Уполномоченного и Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург».

Взаимодействие с журналистским сообществом. 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.

Опыт омбудсмена показывает, что журналисты, воспринимающие и транслирующие запросы общества, освещающие вопросы реализации прав и свобод граждан, стимулируют государственные органы к диалогу и способствуют повышению правовой культуры.

В сфере поддержки талантливых авторов и коллективов СМИ, обращающихся к правозащитной тематике, продолжается многолетнее сотрудничество Уполномоченного с Союзом журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области (Союз журналистов) – на ежегодной церемонии награждения победителей профессионального журналистского конкурса «Золотое перо» Уполномоченный вручает специальный приз «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека».

В 2017 году награда омбудсмена была присуждена руководителю и ведущему общественно-политической программы «Проект 2015» (телеканал «Санкт-Петербург») М.В. Титову и съемочной группе, работающей над передачей.

Коллектив «Проекта 2015» стал обладателем специального приза Уполномоченного за привлечение внимания жителей и властей Санкт-Петербурга в 2016 году к вопросам реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства, на объединение, на доступ к культурным ценностям, на свободу совести и вероисповедания.

В 2017 году Уполномоченный и Союз журналистов неоднократно заявляли о недопустимости воспрепятствованию законной профессиональной деятельности журналистов,



Александр Шишлов и директор ЦГПБ им. В.В. Маяковского Зоя Чалова перед открытием Дня социально-правовой информации для граждан старшего поколения «Ваши права – вопросы и ответы». 11.10.2017.



XXII церемония награждения победителей профессионального конкурса журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Золотое перо – 2016». Обладатель специального приза Уполномоченного – журналист Михаил Титов. 24.03.2017.

⁵ http://ombudsmanspb.ru/ru/11_10_2017_v_peterburge_proshel_den_sotsialno_prav



Участники расширенного совещания командования Северо-Западного округа войск национальной гвардии РФ с правозащитными институтами. 31.07.2017.



Представители СМИ в нарукавниках «Пресса» на несогласованном публичном мероприятии с заявленной целью: «Создание тотальной атмосферы нетерпимости к коррупции, обсуждение социальных вопросов региона». 07.10.2017.



Александр Шишлов и директор Государственного музея политической истории России Евгений Артемов с участниками Санкт-Петербургского конкурса студенческих работ «Права человека-2017». 08.12.2017.

освещающих массовые публичные мероприятия, сотрудниками полиции и национальной гвардии.

Информация о выявленных в Санкт-Петербурге нарушениях прав граждан в ходе несогласованных акций⁶, в т.ч. о задержаниях журналистов, была представлена Уполномоченным 22 июня 2017 года в Москве на расширенном заседании постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности СПЧ с участием первого заместителя главнокомандующего войск национальной гвардии России С.А. Меликова и начальника Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ МВД России Ю.К. Валяева⁷.

31 июля 2017 года в Санкт-Петербурге дискуссия о соблюдении правопорядка во время публичных мероприятий, на которой также обсуждались проблемы реализации свободы СМИ, была продолжена правозащитниками с командующим Северо-Западного округа войск национальной гвардии РФ С.В. Захаркиным⁸. В совещании участвовала председатель Союза журналистов Л.Д. Фомичева.

Проблематика обеспечения свободы СМИ в ходе массовых публичных мероприятий также поднималась Уполномоченным 10 августа 2017 года на семинаре для руководителей территориальных органов полиции в Культурном центре ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

По наблюдениям омбудсмена, проведенная работа по правовому просвещению представителей правоохранительных структур способствовала пресечению практики применения мер административного воздействия к журналистам во время освещения ими несогласованных публичных мероприятий. Для идентификации представителей СМИ на митингах, демонстрациях и шествиях Союзом журналистов были разработаны и изготовлены нарукавники «Пресса», которые с 4 октября 2017 года выдаются по заявкам редакций⁹.

⁶ Раздел «Право на свободу собраний».

⁷ http://ombudsmanspb.ru/pravozaschitniki_i_predstaviteli_pravoohranitelnyh.html

⁸ http://ombudsmanspb.ru/ru/sobljudenie_prav_grazhdan_na_massovyh_publicnyh_m

⁹ <http://spbsj.ru/novosti-soiuza/priglaseniem-poluchit-nar>

Просветительские проекты Уполномоченного.

Ключевым проектом омбудсмена по развитию у молодежи интереса к изучению актуальных вопросов правозащиты является Санкт-Петербургский конкурс студенческих работ «Права человека»¹⁰. Интерес к конкурсу возрастает с каждым годом, к участию в нем за шесть лет удалось привлечь студентов всех ведущих вузов Санкт-Петербурга.

Торжественная церемония награждения победителей конкурса проходит в рамках общегородских мероприятий, приуроченных к Международному дню прав человека (10 декабря), в Государственном музее политической истории России.

В 2017 году к Международному дню прав человека был также реализован новый просветительский проект Уполномоченного – выставка карикатур «Права человека»¹¹, организованная в содружестве с интернет-порталом «CARTOONBANK.RU» и Арт-центром «Пушкинская-10». Кураторами проекта выступили петербургские карикатуристы В.Б. Богорад и В.Ф. Шилов.

Тематика прав и свобод человека неисчерпаема для современной карикатуры. «Куда идем?», «Понаехали!», «Шторы не открывать», «Ничего личного», «Гамлет и полицейские», «Омончики», «Поправка в закон о притяжении», «Мандатомат», «Права капусты» – это только некоторые названия работ, которые были отобраны для выставки.

Более 90 произведений в жанре иронической, юмористической и сатирической графики и живописи правозащитной тематики 29 художников из России, Белоруссии, Израиля, Казахстана, США и Украины были с 6 по 17 декабря 2017 года представлены в галерее «Арт-Лига» Арт-центра «Пушкинская-10» и вызвали большой интерес посетителей.

Продолжилась в 2017 году совместная работа Уполномоченного с карикатуристом В.Ф. Шиловым над сатирическим «Правозащитным календарем»¹². Шестой выпуск серии – календарь на 2018 год посвящен отечественным писателям XX века, творчество, гражданская позиция и судьба которых повлияли, по мнению авторов, на развитие общественной мысли, правосознания, уважения к правам человека и достоинству личности¹³.

¹⁰ http://ombudsmanspb.ru/konkurs_prava_cheloveka

¹¹ http://ombudsmanspb.ru/06_12_2017_v_art_tsentre_pushkinskaja_10_otkrylas

¹² http://ombudsmanspb.ru/pravozaschitnyj_kalendar

¹³ http://ombudsmanspb.ru/files/images/kalendar/2018/kalendar_2017_SITE2.pdf



Открытие Международной выставки карикатур «Права человека». Арт-центр «Пушкинская-10». 06.12.2017.



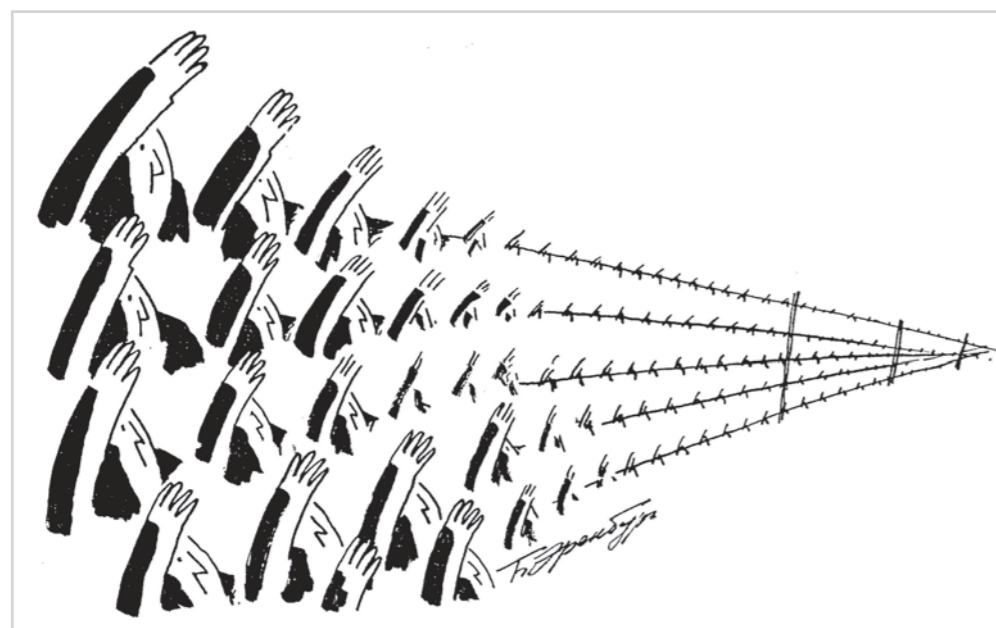
Просветительский проект Уполномоченного «Правозащитный календарь – 2018».



Гамлет и полицейские
Виктор Богорад



Россия для русских
Николай Воронцов



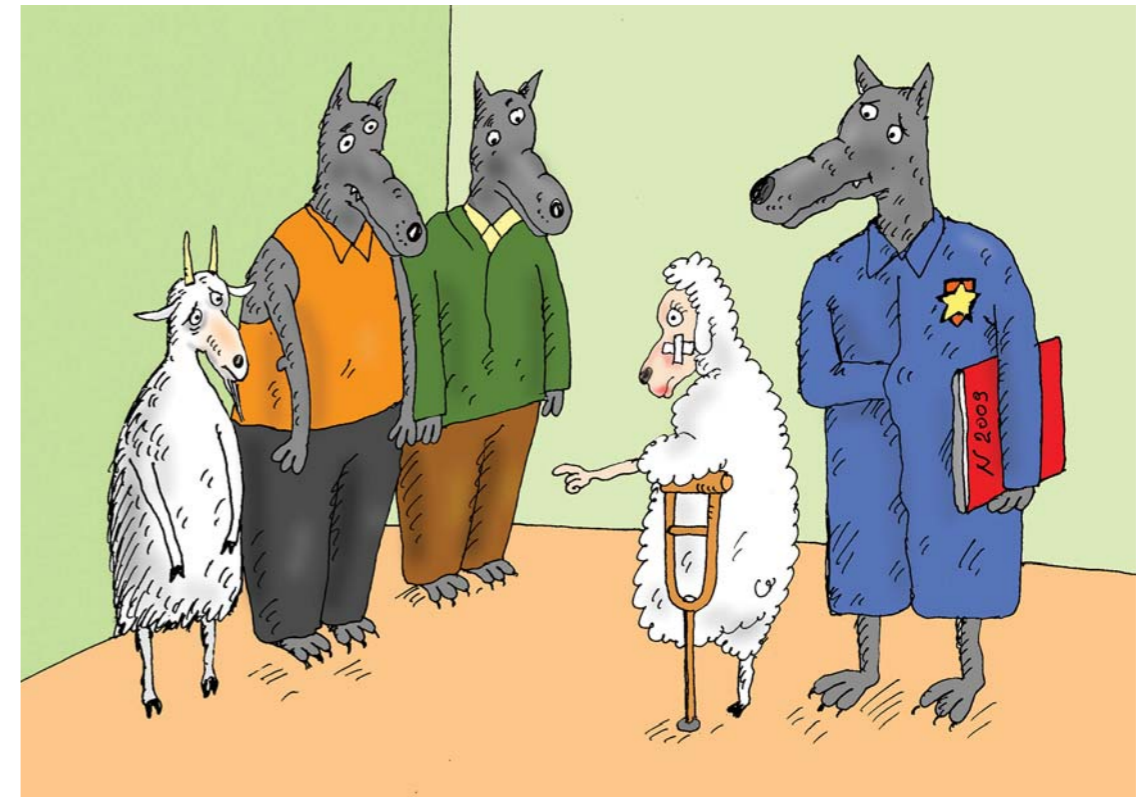
Единогласие
Борис Эренбург



Слепцы
Борис Эренбург



Дырка в законе
Игорь Кийко



Опознание
Валерий Тарасенко



Голоса
Вячеслав Шилов



Гады
Игорь Кийко

3.2. Консультативный совет

Консультативный совет при Уполномоченном создан в соответствии со ст. 20 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в 2013 году.

В Консультативный совет входят правозащитники и представители экспертного сообщества, выразившие готовность вести на общественных началах совместную работу по мониторингу ситуации с соблюдением конституционных прав и свобод граждан в Санкт-Петербурге.

В течение 2017 года члены Консультативного совета принимали участие в организованных омбудсменом семинарах и круглых столах, в оценке научных и творческих работ, представленных на конкурс «Права человека» студентами петербургских вузов, в подготовке материалов для Доклада Уполномоченного и др.

Состав Консультативного совета при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге (по состоянию на 1 января 2018 года)

Акулин Игорь Михайлович – президент Ассоциации медицинского права Санкт-Петербурга, председатель Третейского суда медицинского страхования и здравоохранения при Торгово-промышленной палате Санкт-Петербурга, член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге

Вдовин Юрий Иннокентьевич – член общественной правозащитной организации «Гражданский контроль», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

Голов Анатолий Григорьевич – сопредседатель Союза потребителей России

Гордин Яков Аркадьевич – главный редактор журнала «Звезда», историк, публицист, член Комитета гражданских инициатив

Карлинский Игорь Залманович – консультант по социальным вопросам Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации помощи бездомным «Ночлежка», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

Крыленкова Александра Андреевна – член Совета общественной организации «Наблюдатели Петербурга», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

Кучеренко Игорь Михайлович – президент международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

Лебедев Олег Ермолаевич – член-корреспондент Российской академии образования, профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге

Мамонова Светлана Юрьевна – директор по отношениям с государством Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы», член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге

Марголис Александр Давидович – председатель Санкт-Петербургского отделения Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры; член Совета по охране культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга

Павлов Иван Юрьевич – адвокат, руководитель объединения юристов и журналистов «Команда 29», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

Панич Борис Леонидович – директор Благотворительного фонда поддержки и развития просветительских и социальных проектов «ПСП-фонд», член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге

Полякова Элла Михайловна – председатель Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член Правозащитного совета Санкт-Петербурга, член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге

Рукшин Сергей Евгеньевич – профессор Российского педагогического университета имени А.И.Герцена, заместитель председателя Общественного совета при Министерстве образования и науки Российской Федерации

Сокуров Александр Николаевич – режиссер, общественный деятель, член Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству, член Общественной палаты Санкт-Петербурга

Сунгуров Александр Юрьевич – президент гуманитарно-политологического центра «Стратегия», руководитель департамента прикладной политологии национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге

Цыпляев Сергей Алексеевич – декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Шарифуллина Рима Садитовна – член Правозащитного совета Санкт-Петербурга



Заседание Консультативного совета. Офис Уполномоченного. 17.01.2017.

3.3. Развитие института государственной правозащиты

В 2017 году исполнилось двадцать лет с принятия Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» и создания коллегиального консультативного органа при Губернаторе – Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге, десять лет – с избрания первого омбудсмена и образования Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

Взаимодействие государственных и общественных правозащитников. Каждый из действующих в настоящее время в городе правозащитных институтов имеет свою специфику, но все они занимаются общим делом – защитой прав граждан. Их повседневное сотрудничество, эффективное использование возможностей прямого диалога как с исполнительной и законодательной властью, так и с представителями гражданского общества идет на пользу жителям Петербурга.

Однако государственные и общественные институты правозащиты Петербурга далеко не сразу пришли к взаимопониманию. Так, образование в 2007 году общественного Правозащитного совета Санкт-Петербурга (Совета) для обмена информацией о нарушениях прав человека и координации усилий по их восстановлению началось с конфликта.

Совет был создан сразу после избрания первым Уполномоченным И.П. Михайлова, не получившего одобрения правозащитного сообщества, и пять лет существовал параллельно с институтом омбудсмена, в т.ч. готовил ежегодные доклады о ситуации с правами человека. Среди учредителей Совета были известные в России и Петербурге правозащитники Ю.М. Шмидт, Б.П. Пустынцев, С.Д. Хахаев. Работу в Совете продолжают его бессмен-



Александр Шишлов и его предшественники на посту Уполномоченного – Игорь Михайлов и Алексей Козырев – совершают полуденный выстрел из сигнального орудия с Нарышкина бастиона Петропавловской крепости* в честь 10-летия создания в Санкт-Петербурге института государственной правозащиты. 22.08.2017.

Фото Георгия Полякова.

* В соответствии с частью 1_1 статьи 8 Устава Санкт-Петербурга полуденный выстрел сигнального орудия с Нарышкина бастиона Петропавловской крепости является петербургской традицией.

ный ответственный секретарь Н.Л. Евдокимова, И.М. Кучеренко, Л.П. Романков, Ю.М. Нестеров, Ю.И. Вдовин, В.Э. Шнитке, О.В. Старовойтова, представители ведущих петербургских правозащитных НКО и адвокатского сообщества.

В 2012 году избрание Уполномоченным А.В. Шишлова было с настороженностью воспринято рядом членов Совета, которые поддерживали баллотировавшихся на эту должность коллег – Н.Л. Евдокимову, Р.С. Шарифуллину, И.В. Кочеткова. Остановить многолетний конфликт государственных и общественных правозащитников Петербурга и перейти к партнерству позволили взаимная заинтересованность Уполномоченного и членов Совета в диалоге, единство ценностей прав и свобод человека.

С 2013 года Совет не готовит собственные доклады, а принимает участие в работе над ежегодным и специальными докладами Уполномоченного. По предложению омбудсмена на их представление в Законодательное Собрание приглашаются члены Совета и представители ведущих общественных правозащитных организаций – это уже стало традицией. Представители Совета входят в Консультативный совет при Уполномоченном¹.

Во время визитов в Санкт-Петербург уполномоченных по правам человека в РФ В.П. Лукина², Э.А. Памфиловой³ и Т.Н. Москальковой⁴ омбудсмен организовывал их встречи с Советом для обсуждения наиболее острых правозащитных проблем. Петербургские правозащитники неоднократно предлагали актуальные вопросы⁵ для рассмотрения на заседаниях Координационного совета российских уполномоченных.

6 марта 2017 года на заседании Совета было единогласно принято решение о поддержке выдвижения А.В. Шишлова на должность Уполномоченного на второй срок⁶. 5 апреля 2017 года А.В. Шишлов был вновь избран петербургским омбудсменом – за него проголосовали все 47 депутатов, присутствовавших на заседании Законодательного Собрания.



Торжественное заседание Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге, посвященное 20-летию со дня ее создания. Смольный. 14.03.2017.

Расширенное заседание Правозащитного совета Санкт-Петербурга с участием Уполномоченного. 19.06.2017.



Обсуждение нарушений прав граждан, задержанных и арестованных за участие в несогласованной акции на Марсовом поле в День России.

¹ Раздел «Консультативный совет».

² http://ombudsmanspb.ru/vladimir_lukin_vstretilsja_s_peterburgskimi_pravoz.html

³ http://ombudsmanspb.ru/ru/vizit_elly_pamfilovoj_v_sankt_peterburg_26_sentjab

⁴ http://ombudsmanspb.ru/tatjana_moskalkova_obschestvennye_organizatsii_san

⁵ http://ombudsmanspb.ru/15_06_2016_pravozaschitniki_peterburga_sformulirov

⁶ <http://www.hrcspb.ru/page/page473.html>



Выборы Уполномоченного. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. 05.04.2017.

Из выступления Александра Шишлова:

«Пять лет назад, когда я стоял на этой трибуне, я говорил, что задача Уполномоченного – выполнять функции связующего звена между людьми, между обществом и властью, способствовать диалогу, находить точки соприкосновения и понимания между общественными организациями и государственными структурами. Защищать права и свободы таким образом, чтобы создавать атмосферу сотрудничества, а не атмосферу взаимного раздражения и непонимания. Я обещал, что деятельность Уполномоченного будет основана на взаимодействии с институтами гражданского общества, с органами государственной власти в целях справедливого, мирного и законного решения правозащитных проблем в Санкт-Петербурге. Именно так я и сотрудники моего аппарата стремились работать, и, в случае если вы изберете меня на очередной срок, я не планирую кардинальных изменений в характере нашей работы. Мы будем последовательно и настойчиво продолжать нашу работу на благо жителей нашего города.»

Важную роль в укреплении институтов правозащиты играет взаимодействие на федеральном и международном уровнях – с Координационным советом российских уполномоченных по правам человека, с Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ), с Европейским институтом омбудсмена (ЕИО).

Петербургский омбудсмен является сопредседателем Координационного совета российских уполномоченных по правам человека⁷ и вице-президентом ЕИО⁸. В СПЧ наш город представляют ответственный секретарь Правозащитного совета Санкт-Петербурга Н.Л. Евдокимова, председатель СПб РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» Э.М. Полякова и председатель Комиссии по вопросам помилования на территории Санкт-Петербурга А.С. Козырев. Их кандидатуры были рекомендованы Уполномоченным.

Развитие правовых основ национальной системы государственной правозащиты. В последние годы на федеральном уровне подчеркивается важность укрепления национальной системы государственной правозащиты, предпринимаются активные усилия по совершенствованию правовых основ работы уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В нынешней сложной социально-экономической и общественно-политической обстановке возрастающая роль омбудсменов обусловлена в первую очередь задачами, которые они ежедневно решают – снижают «градус напряженности» в обществе, переводят противостояние в диалог, ориентируют органы государственной власти и граждан на законные способы реализации прав и интересов.

В 2017 году в аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ при участии омбудсменов из российских регионов был разработан проект Федерального закона «Об общих

⁷ http://ombudsmanspb.ru/ru/07_12_2016_aleksandr_shishlov_vnov_izbran_sopredse

⁸ http://ombudsmanspb.ru/ru/22_09_2017_aleksandr_shishlov_vnov_izbran_vitse_pr

принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

21 июня 2017 года данная законодательная инициатива обсуждалась в офисе петербургского омбудсмена на заседании Координационного совета уполномоченных СЗФО. В совещании приняла участие федеральный омбудсмен Т.Н. Москалькова.

На заседании, в частности, были поддержаны следующие предложения о развитии законодательной базы для повышения эффективности работы региональных уполномоченных по защите прав граждан:

- право на обращение в суд с административным иском об оспаривании нормативно-правового акта, содержащего, по мнению уполномоченного, положения, нарушающие права и свободы человека;

- право на обращение в компетентные органы с заявлением об административном правонарушении, когда государственными органами (или их должностными лицами) нарушаются права и свободы неопределенного круга лиц (право на благоприятную окружающую среду, право на доступ к культурным ценностям, право на информацию, право на участие в управлении делами государства, право на свободу собраний и др.);

- право законодательной инициативы (по вопросам ведения).

Обсуждение законопроекта было продолжено 25 июля 2017 года на заседании Координационного совета российских уполномоченных во Владимире. Затем документ дорабатывался совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.



Заседание Координационного совета уполномоченных СЗФО с участием федерального омбудсмена Татьяны Москальковой. 21.06.2017.

Координационный совет российских уполномоченных. Владимир. 25.07.2017.



Заседание прошло под председательством федерального омбудсмена Татьяны Москальковой и сопредседателей Координационного совета Марка Денисова (Красноярский край) и Александра Шишлова (Санкт-Петербург).





II Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональное измерение». Хабаровск. 13.09.2017.



Татьяна Москалькова и Александр Шишлов на семинаре-совещании российских уполномоченных. Московская область. 13.12.2017.

Предложения по совершенствованию федерального законодательства о региональных институтах государственной правозащиты были также рассмотрены на организованном Администрацией Президента РФ семинаре-совещании российских уполномоченных и их коллег, защищающих права ребенка, который прошел 12–13 декабря 2017 года в Московской области⁹.

Особое внимание было уделено вопросам взаимодействия омбудсменов в субъектах РФ с региональными подразделениями федеральных органов государственной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ.

В обсуждении проекта Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» принял участие первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ С.В. Кириенко. Он, в частности, выразил уверенность, что омбудсменам в регионах нужно предоставить право законодательной инициативы и право на ознакомление с материалами об отказе в возбуждении уголовных дел.

«Ваша деятельность нужна и важна. За время работы институт уполномоченного по правам человека доказал свою высокую эффективность», – отметил С.В. Кириенко.

14 декабря 2017 года законопроект обсуждался на организованных Советом Федерации парламентских слушаниях.

Подводя итоги слушаний, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Л.Н. Бокова сообщила, что в 2018 году проект Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» будет подготовлен для внесения в качестве законодательной инициативы Совета Федерации.

⁹ http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/prodolzhaetsja_seminar_rossijskikh_upolnomochennykh

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Александр Владимирович Шишлов

Родился 28 июля 1955 г. в Ленинграде.

Окончил математико-механический (1977 г.) и юридический (1994 г.) факультеты Санкт-Петербургского (Ленинградского) государственного университета.

1977–1990 гг. – инженер, научный сотрудник, заведующий лабораторией в научно-исследовательских институтах в области управления сложными системами.

1990–1993 гг. – депутат Ленинградского (Санкт-Петербургского) городского Совета, член президиума и малого Совета.

1994–1995 гг. – директор программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

1995–1999 гг. – депутат Государственной Думы 2-го созыва, заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике.

1999–2003 гг. – депутат Государственной Думы 3-го созыва, заместитель председателя, с апреля 2002 года – председатель Комитета по образованию и науке.

1996–2003 гг. – член делегации Федерального собрания Российской Федерации в Парламентской Ассамблее Совета Европы, член Комиссии ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека.

2004–2005 гг. – директор образовательных программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

2005–2012 гг. – советник Постоянного представительства Российской Федерации при международных организациях в Вене.

4 апреля 2012 г. избран Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

С 2012 г. – председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном Федеральном округе.

С 2014 г. – сопредседатель Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека.

С 2015 г. – вице-президент Европейского Института Омбудсмана.

5 апреля 2017 г. избран на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге на очередной пятилетний срок.

Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 1-го класса.

Кандидат физико-математических наук (1984 г.).

Член Санкт-Петербургского Союза ученых (с 1989 г.).

Член Бюро партии «ЯБЛОКО» (с 1999 г. по 2015 г.)¹.

Женат, имеет двоих детей и четверых внуков.



Международная научно-практическая конференция «Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России)». Петропавловская крепость. 25.05.2017.

¹ 25 апреля 2015 года объявил о приостановке членства в партии в связи со вступлением в силу Федерального закона от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

3.4. Хроника основных мероприятий Уполномоченного

Дата	Мероприятие
17.01.2017	Заседание Консультативного совета при Уполномоченном.
18.01.2017	Проведение совещания по вопросам организации в период холодов временных пунктов обогрева для бездомных низкопороговой доступности (совместно с Санкт-Петербургской благотворительной организацией «Ночлежка» и ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу).
19.01.2017	Участие в заседании Общественного совета при ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу».
19.01.2017	Участие в заседании рабочей группы при Санкт-Петербургском региональном отделении общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» по разработке порядка межведомственного взаимодействия, направленного на защиту жертв торговли людьми, трудовой и сексуальной эксплуатации.
20.01.2017	Участие в круглом столе «Вопросы совершенствования государственной политики по лечению пациентов с редкими заболеваниями инновационными современными препаратами», организованном Национальной ассоциацией «Генетика».
31.01.2017	Участие в расширенном заседании коллегии УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
10.02.2017	Участие в расширенном заседании коллегии СЗСУТ СК РФ.
11–13.02.2017	Встречи с ключарем Исаакиевского собора, протоиреем А.С. Исаевым и представителями коллектива Государственного музея-памятника «Исаакиевский собор» в связи с общественной дискуссией, развернувшейся вокруг статуса собора.
16.02.2017	Проведение заседания межведомственной рабочей группы по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения.
20.02.2017	Выездная проверка пунктов обогрева для бездомных в Кировском, Московском, Невском и Центральном районах Санкт-Петербурга.
21.02.2017	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
10.03.2017	Участие в проверке доступности городской среды для людей с ограниченными возможностями здоровья, организованной Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией инвалидов «На коляске без барьеров».
14.03.2017	Участие в заседании Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.
15–17.03.2017	Участие в семинаре «Защита социальных прав как необходимая гарантия устойчивого развития правового государства», организованном Уполномоченным по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой и Советом Европы (Сочи).
17.03.2017	Выездная проверка соблюдения прав граждан в реабилитационном центре СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 10».
18.03.2017	Наблюдение за митингом в специально отведенном месте на Марсовом поле «Марш в защиту Петербурга».
20.03.2017	Встреча с дипломатическими представителями государств, имеющих консульские учреждения в Санкт-Петербурге.

21.03.2017	Проведение круглого стола «Содействие разнообразию и созданию свободной от дискриминации среды во время Чемпионата мира по футболу 2018 года. Роль Санкт-Петербурга» (совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека).
21.03.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 2».
22.03.2017	Участие в заседании Консультативного совета по вопросам реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге.
24.03.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 3».
24.03.2017	Участие в церемонии награждения победителей конкурса журналистов «Золотое перо – 2016». Вручение специального приза Уполномоченного «За вклад в освещение проблем защиты прав и свобод человека».
29.03.2017	Представление в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга Доклада о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2016 году.
31.03.2017	Участие в международной научно-практической конференции «Правозащитная деятельность в современной России», организованной Санкт-Петербургским университетом технологий управления и экономики.
03.04–06.04.2017	Теракт в петербургском метро 3 апреля: посещение места взрыва на перегоне между станциями «Сенная площадь» и «Технологический институт»; встречи с пострадавшими, проходящими лечение в Мариинской больнице.
05.04.2017	Избрание на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге на очередной срок.
06.04.2017	Участие в работе круглого стола «Инклюзия взрослых людей с ментальной инвалидностью в общество», организованного СПб БОО организацией «Перспективы».
08.04.2017	Прием делегации Бюргершафта (парламента) Гамбурга во главе с Президентом Бюргершафта К. Файт.
11.04.2017	Участие в межведомственном совещании по вопросам независимого контроля за обеспечением прав содержащихся под стражей, организованном прокуратурой Санкт-Петербурга.
14.04.2017	Участие в семинаре «Обращения в Конституционный Суд России: возможности, риски, перспективы», организованном автономной некоммерческой организацией «Институт права и публичной политики».
18.04.2017	Участие в торжественной церемонии отправки призывников к местам прохождения срочной военной службы, организованной Военным комиссариатом Санкт-Петербурга.
18.04.2017	Выездная проверка соблюдения прав граждан на посещение объектов культурного наследия, занимаемых органами государственной власти (проект «Культпоход»).
19.04.2017	Горячая линия по вопросам реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.
20.04.2017	Проведение заседания межведомственной рабочей группы по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения.
20.04.2017	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.

20–22.04.2017	Участие в работе конференции «Гуманизация приема соотечественников, переселяющихся в Россию, и восстановление права вынужденных переселенцев на жилище», организованной Общественной Палатой РФ (Москва).
21.04.2017	Выездные проверки реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду в Калининском, Кронштадтском, Курортном, Невском и Центральном районах (по информации, поступившей на горячую линию Уполномоченного).
21.04.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 6».
26.04.2017	Участие в информационно-консультационной выставке «Ваше имущество и ваши права» в Центральной городской публичной библиотеке им. В.В. Маяковского.
28.04.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 9».
15–26.05.2017	Проверка доступности для населения судов Санкт-Петербурга (в рамках пилотного проекта «Судебный мониторинг»).
16.05.2017	Прием делегации Конституционного суда ФРГ.
17.05.2017	Участие в торжественных мероприятиях Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» по случаю 150-летия гуманитарной деятельности организации в России.
19.05.2017	Участие в конференции «Влияние системы защиты прав потребителей на повышение качества жизни петербуржцев», организованной Комитетом по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга.
23.05.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 4».
25.05.2017	Участие в Международной научно-практической конференции «Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России)», организованной Северо-Западным филиалом Российского государственного университета правосудия и Санкт-Петербургским отделением общероссийской общественной организации «Российское объединение судей».
25.05.2017	Участие в работе VIII Невского международного экологического конгресса, организованного Советом Федерации РФ и Секретариатом Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ.
25.05.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 7».
31.05.2017	Участие в конференции «О соблюдении прав инвалидов на свободу перемещения. Проблемы доступности среды. Инструменты защиты прав маломобильных групп и инвалидов», организованной Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией инвалидов «На коляске без барьеров».
31.05.2017	Участие в заседании Совета Федерации РФ на представлении Доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой (Москва).
01.06.2017	Выездной прием проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 6» (совместно с Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга).
02.06.2017	Участие в заседании консультативно-правозащитной группы Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой (Москва).
03.06.2017	Участие в 30-й акции памяти о родителях – жертвах политических репрессий, место гибели которых неизвестно, организованной Санкт-Петербургским обществом «Мемориал».

07.06.2017	Проведение совещания с представителями ОНК Санкт-Петербурга по вопросам осуществления общественного контроля за соблюдением прав задержанных в отделах полиции.
07–09.06.2017	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Магадан).
13–14.06.2017	Проведение выездных проверок по жалобам на нарушения прав задержанных и арестованных за участие в несогласованной акции 12 июня на Марсовом поле.
19.06.2017	Проведение совещания с членами ОНК Санкт-Петербурга и волонтерами «Группы помощи задержанным» по выявленным нарушениям прав задержанных и арестованных за участие в несогласованной акции 12 июня на Марсовом поле.
19.06.2017	Участие в заседании Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
21.06.2017	Проведение круглого стола «Реализация принципов и обязательств, предусмотренных Конвенцией о правах инвалидов. Устранение дискриминации по признаку инвалидности. Опыт России и Норвегии» (совместно с Генеральным консульством Королевства Норвегии в Санкт-Петербурге).
21.06.2017	Проведение заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека Северо-Западного федерального округа с участием Уполномоченного по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой.
22.06.2017	Участие в заседании Постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (Москва).
27.06.2017	Участие в заседании Кадрового совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.
03.07.2017	Прием делегации студентов Бирмингемского университета.
04.07.2017	Проведение заседания рабочей группы по вопросам обеспечения прав граждан во время проведения массовых публичных мероприятий (совместно с ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области).
06.07.2017	Участие в заседании Общественного совета при ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу».
12.07.2017	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по разработке проекта федерального закона об использовании факсимиле инвалидами, которые в силу ограниченных физических возможностей не могут собственноручно подписаться, в Комитете Государственной Думы РФ по труду, социальной политике и делам ветеранов (Москва).
19.07–28.08.2017	Выездные проверки доступности отделов полиции для людей с ограниченными возможностями здоровья в Василеостровском, Калининском, Красносельском, Московском, Приморском, Фрунзенском районах Санкт-Петербурга.
20.07.2017	Проведение заседания межведомственной рабочей группы по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения.
25.07.2017	Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, посвященном вопросам соблюдения прав граждан на благоприятную окружающую среду (Владимир).
26.07.2017	Встреча с участниками смены «Молодые руководители НКО, правозащитных и добровольческих проектов» Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов на Клязьме» (Владимирская область).
31.07.2017	Участие в совместном совещании командования Северо-Западного округа войск национальной гвардии РФ и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, посвященном выработке механизмов взаимодействия во время проведения массовых публичных мероприятий.

31.07.2017	Прием делегации Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека во главе с Председателем М.А. Федотовым (обсуждение направлений совместной работы по анализу правоприменительной практики законодательства о митингах).
02.08.2017	Участие в расширенном заседании коллегии СЗСУТ СК РФ.
03.08.2017	Встреча с петербургскими участниками правозащитной смены Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов на Клязьме».
10.08.2017	Выступление на семинаре для руководителей подразделений ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, посвященное вопросам обеспечения правопорядка во время проведения массовых публичных мероприятий.
18.08.2017	Выездная проверка доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья СПб ГБУ «Центр медико-социальной реабилитации инвалидов по зрению».
22.08.2017	Проведение торжественных мероприятий по случаю 10-летия института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.
24.08.2017	Участие в заседании Координационного совета по делам инвалидов при Губернаторе Санкт-Петербурга.
29.08.2017	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 1».
03–05.09.2017	Участие в 26-й Международной парламентской конференции Балтийского моря, посвященной проблемам демократического участия в эпоху цифровых технологий (Гамбург).
09.09.2017	Участие в торжественной церемонии открытия соревнований «Кубок Континентов по танцам на колясках – 2017».
13.09.2017	Участие во II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональное измерение» (Хабаровск).
14.09.2017	Участие в заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека Дальневосточного федерального округа, посвященном проблемам восстановления прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций (Хабаровск).
14.09.2017	Участие в конференции «Доступный Санкт-Петербург», организованной Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией инвалидов «На коляске без барьеров».
15.09.2017	Участие в конференции, посвященной 10-летию учреждения Международного дня демократии, в Межпарламентской ассамблее государств – участников СНГ.
21.09.2017	Выступление на инструкторско-методических сборах для сотрудников военных комиссариатов Санкт-Петербурга.
21.09.2017	Участие в Международной конференции по правам человека, посвященной вопросам политической независимости и роли омбудсменов в устранении дискриминации (Бухарест).
22.09.2017	Участие в Общем собрании Европейского института омбудсмена (Бухарест).
28.09.2017	Участие в Межрегиональной конференции «Достоинство личности и эффективные средства правовой защиты в условиях заключения», организованной Уполномоченным по правам человека в Москве Т.А. Потяевой (Москва).

28.09–30.12.2017	Горячая линия по вопросам нарушений права работников на оплату труда.
29.09.2017	Участие в круглом столе «Содействие разнообразию и созданию свободной от дискриминации среды в городах, принимающих чемпионат мира по футболу 2018 – роль и задачи города Москвы», организованном Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (Москва).
07.10.2017	Наблюдение за несогласованными митингом и шествием с заявленной целью: «Создание тотальной атмосферы нетерпимости к коррупции, обсуждение социальных вопросов региона».
10.10.2017	Участие в совещании по обсуждению проекта Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» в Совете Федерации РФ (Москва).
11.10.2017	Проведение совместно с Центральной городской публичной библиотекой им. В.В. Маяковского Дня социально-правовой информации для граждан старшего поколения «Ваши права – вопросы и ответы» (в рамках общероссийского проекта Уполномоченного по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой «Правовой марафон для пенсионеров»).
12–13.10.2017	Участие в Международной конференции «Обзор местных усилий по противодействию торговле людьми», организованной Советом государств Балтийского моря (Бирштонас).
16.10.2017	Участие в круглом столе «Гражданское общество и защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья в Швеции, Германии и России», организованном генеральными консульствами Швеции и Германии в Санкт-Петербурге.
26.10.2017	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
27.10.2017	Участие в парламентских слушаниях о практике применения Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге», организованных по инициативе Уполномоченного в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.
30.10.2017	Участие в торжественно-траурных мероприятиях, посвященных Дню памяти жертв политических репрессий.
31.10.2017	Участие в заседании Санкт-Петербургского регионального организационного комитета по подготовке и проведению Чемпионата мира по футболу в 2018 году.
01.11.2017–01.12.2017	Горячая линия по вопросам качества и доступности государственных услуг в сфере миграции.
07.11.2017	Участие в научно-практической конференции «Право и государство, общество и личность: история, теория, практика», организованной Санкт-Петербургским университетом технологий управления и экономики.
07.11.2017	Проведение межсекторного совещания по вопросам реализации прав бездомных (с участием благотворительных организаций, представителей органов государственной власти и бюджетных учреждений Санкт-Петербурга и др.).
14.11.2017	Участие в заседании Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.
15.11.2015	Участие в выездной проверке исправительной колонии № 7 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
16.11.2017	Участие в заседании постоянной комиссии Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ по социальной политике и правам человека.
19.11.2017	Участие в юбилейном вечере, посвященном 25-летию Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль».

24.11.2017	Участие в научно-практической конференции «Медицина и право в XXI веке», организованной Ассоциацией медицинского права Санкт-Петербурга и СПбГУ.
24.11.2017	Участие в церемонии открытия Международного кинофестиваля о жизни людей с инвалидностью «Кино без барьеров», организованного Региональной общественной организацией инвалидов «Перспектива» и Благотворительным фондом «Система».
27.11.2017	Участие в заседании Совета по вопросам демографического развития Санкт-Петербурга.
28.11.2017	Участие в заседании Координационного совета по делам инвалидов при Губернаторе Санкт-Петербурга.
28.11.2017	Участие в семинаре по вопросам соблюдения прав людей с ментальной инвалидностью, проживающих в психоневрологических интернатах, организованном СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 2».
29.11.2017	Совещание с координаторами общественных движений и гражданскими активистами по проблемам взаимодействия с органами государственной власти.
30.11.2017	Прием парламентской делегации Социалистической республики Вьетнам.
30.11.2017	Участие в научно-практической конференции «Права человека и правоохранительная деятельность», организованной Санкт-Петербургским университетом МВД России.
30.11–01.12.2017	Участие в Международной женской конференции «Восток и Запад встречаются в Санкт-Петербурге», организованной СПб РОО «Женский альянс» при поддержке Правительства Санкт-Петербурга.
01–10.12.2017	Рейды Уполномоченного и Управления ГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, направленные на предупреждение нарушений правил остановки и стоянки в местах, отведенных для парковки транспортных средств инвалидов, а также на соблюдение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (в рамках ежегодной совместной акции к Международному дню инвалидов «Точно хотите оказаться на месте инвалида?»).
01.12.2017	Участие в научной конференции «Тревожное общество: о чем (не) говорит социология», организованной к 25-летию Санкт-Петербургской Ассоциации социологов в Европейском университете в Санкт-Петербурге.
04.12.2017	Участие в круглом столе «Роль гражданского общества в стратегической судебной защите», организованном автономной некоммерческой организацией «Институт права и публичной политики» и СПб РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга».
05.12.2017	Участие в презентации электронной базы «Жертвы политического террора в СССР», подготовленной Обществом «Мемориал» в содружестве с Центром «Возвращенные имена» при Российской национальной библиотеке.
06.12.2017	Участие в заседании Общественного совета при ГСУ СК РФ по Санкт-Петербургу, посвященном проблемам реализации прав граждан на оплату труда.
06–17.12.2017	Проведение Международной выставки карикатур «Права человека» (совместно с интернет-порталом «CARTOONBANK.RU» и арт-центром «Пушкинская-10»).
07.12.2017	Проведение заседания межведомственной рабочей группы по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения.

08.12.2017	Проведение церемонии награждения победителей Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2017» в Государственном музее политической истории России.
10.12.2017	Проведение праздничного вечера, посвященного Международному дню прав человека, в Санкт-Петербургской филармонии джазовой музыки (ежегодный концерт «Джаз – музыка свободных людей»).
11.12.2017	Участие в заседании Совета российских уполномоченных по правам человека (Московская область).
11.12.2017	Выездная проверка доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья учреждений здравоохранения Адмиралтейского района Санкт-Петербурга.
12.12.2017	Участие в конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», организованной Северо-Западным институтом управления РАНХиГС и Президентской библиотекой Б.Н. Ельцина.
12.12.2017	Проведение приема граждан совместно с УФССП России по Санкт-Петербургу (в рамках Общероссийского дня приема граждан).
12–13.12.2017	Участие в семинаре-совещании российских уполномоченных по правам человека и ребенка, организованном Администрацией Президента РФ (Московская область).
13.12.2017	Выездная проверка соблюдения прав бездомных в СПб ГБУ «Комплексный центр социального обслуживания населения Петродворцового района Санкт-Петербурга» (совместно с прокуратурой Петродворцового района).
13.12.2017	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий.
14.12.2017	Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, посвященном вопросам защиты от дискриминации людей с ограниченными возможностями здоровья (Московская область).
14.12.2017	Участие в парламентских слушаниях о совершенствовании законодательной основы деятельности региональных уполномоченных по правам человека, организованных Советом Федерации РФ: обсуждение проекта Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (Московская область).
18.12.2017	Подписание соглашения о сотрудничестве с Межрегиональным объединением организаций профсоюзов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Ленинградская Федерация Профсоюзов».
21.12.2017	Выездная проверка соблюдения прав бездомных в СПб ГБУ «Комплексный центр социального обслуживания населения Московского района Санкт-Петербурга» (совместно с прокуратурой Московского района).
22.12.2017	Участие в заседании Кадрового совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.
22.12.2017	Участие в совещании по вопросам соблюдения прав бездомных, организованном Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга.
22.12.2017	Участие в XII церемонии награждения медалью Уполномоченного по правам человека в РФ «Спешите делать добро»: медали была удостоена Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация помощи детям и взрослым с ментальными особенностями «Дети Павловска» (Москва).

3.5. основополагающие документы о правах человека

Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Основополагающие документы о правах человека Организации Объединенных Наций

Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 3 января 1976 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, присоединение Постановлением ВС СССР от 5 июля 1991 года № 2304-I, вступил в силу для России 1 января 1992 года.

Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступила в силу для России с 1 февраля 1992 года

Протокол, касающийся статуса беженцев, принят 31 января 1967 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступил в силу для России с 1 февраля 1993 года.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 22 января 1969 года, вступила в силу для СССР 4 февраля 1969 года.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 19 декабря 1980 года № 3565-X, вступила в силу для СССР 3 сентября 1981 года.

Факультативный Протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принят резолюцией 54/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 6 октября 1999 года, ратифицирован Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 52-ФЗ, вступил в силу для России 28 октября 2004 года.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 21 января 1987 года № 6416-XI, вступила в силу для СССР 26 июня 1987 года.

Конвенция о правах ребенка, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года, ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13 июня 1990 года № 1559-I, вступила в силу для СССР с 15 сентября 1990 года.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года,

ратифицирован Федеральным законом от 26 июня 2008 года № 101-ФЗ, вступил в силу для России 24 октября 2008 года.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года, ратифицирован Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 75-ФЗ, вступил в силу для России 24 октября 2013 года.

Конвенция о правах инвалидов, принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года, ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ, вступила в силу для России 25 октября 2012 года.

Основополагающие документы о правах человека Совета Европы

Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята 4 ноября 1950 года.

Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принят 20 марта 1952 года («Протокол № 1»).

Протокол № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней, принят 16 сентября 1963 года.

Протокол № 7 принят 22 ноября 1984 года.

Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией», принят 11 мая 1994 года.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к данной Конвенции № 1, 4, 7 и 11 ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы № 1, 4 и 7 вступили в силу для России 5 мая 1998 года, протокол № 11 вступил в силу для России 1 ноября 1998 года. Конвенция о защите прав человека и основных свобод действует в редакции Протокола № 14, дополняющего контрольную систему Конвенции (принят 13 мая 2004 года, ратифицирован Федеральным законом от 4 февраля 2010 года № 5-ФЗ, вступил в силу 1 июня 2010 года).

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, принята 26 ноября 1987 года, ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ, вступила в силу для России 1 сентября 1998 года.

Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, принята в Стамбуле 11 мая 2011 года, Россией до настоящего времени не подписана.

Основополагающий документ о правах человека Содружества Независимых Государств

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, принята в Минске 26 мая 1995 года, ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ, вступила в силу для России 11 августа 1998 года.

Законодательство об уполномоченных по правам человека

Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (статья 16-1) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Закон Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

Список использованных в Докладе сокращений

БФ	Благотворительный фонд
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВООПиК	Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры
ВС РФ	Верховный суд Российской Федерации
ГАТИ	Государственная административно-техническая инспекция
Генеральная прокуратура РФ	Генеральная прокуратура Российской Федерации
ГЖИ	Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга
ГИТ	Государственная инспекция труда в Санкт-Петербурге
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
Главное бюро МСЭ	ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу»
Горизбирком	Санкт-Петербургская избирательная комиссия
Госстройнадзор	Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга
Государственная Дума	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ГПК РФ	Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации
ГСУ СК России	Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации (ГСУ СК России) по Санкт-Петербургу
ГТИ	Государственная техническая инспекция Санкт-Петербурга
ГУ МВД России	Главное управление Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
ГУ Минюста России	Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу
ГУ МЧС	Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Санкт-Петербургу
ГУ ФСС	Государственное учреждение Санкт-Петербургское региональное отделение фонда социального страхования Российской Федерации
Губернатор	Губернатор Санкт-Петербурга
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЖК РФ	Жилищный Кодекс Российской Федерации
Закон РФ	Закон Российской Федерации
Законодательное Собрание	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
ИКМО	Избирательная комиссия муниципального образования
ИПР	Индивидуальная программа реабилитации и абилитации инвалида
КАС РФ	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КВЗПБ	Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности
КВС	Комитет по внешним связям Санкт-Петербурга
КГА	Комитет по градостроительству и архитектуре
КГИОП	Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры
КЗАГС	Комитет по делам записи актов гражданского состояния
КИО	Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга
КИС	Комитет по информатизации и связи
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Комитет по благоустройству	Комитет по благоустройству Санкт-Петербурга
Комитет по инвестициям	Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга
Комитет по контролю за имуществом	Комитет по контролю за имуществом Санкт-Петербурга
Комитет по культуре	Комитет по культуре Санкт-Петербурга
Комитет по межнациональным отношениям	Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге
Комитет по молодежной политике	Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями
Комитет по печати	Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации
Комитет по природопользованию	Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности
Комитет по социальной политике	Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга
Комитет по тарифам	Комитет по тарифам Санкт-Петербурга
Комитет по труду и занятости	Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга
Конституция РФ	Конституция Российской Федерации
КРП	Комитет по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга
КРТИ	Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга
КС РФ	Конституционный Суд Российской Федерации
Минздрав России	Министерство здравоохранения Российской Федерации
Минкультуры России	Министерство культуры Российской Федерации
Минприроды России	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Минспорттуризм России	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации
Минтранс России	Министерство транспорта Российской Федерации

Минтруда России	Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации
ММПК «Бронка»	Многофункциональный морской перегрузочный комплекс «Бронка»
МСЧ-78	Федеральное казенное учреждение здравоохранения «Медико-санитарная часть № 78 Федеральной службы исполнения наказаний»
МСЭ	Медико-социальная экспертиза
НИИ скорой помощи им. И.И. Джанелидзе	Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт скорой помощи им. И.И. Джанелидзе
НКО	Некоммерческая организация
ОВД	Органы внутренних дел
ОНК	Общественная наблюдательная комиссия Санкт-Петербурга
ОО	Общественная организация
Отдел полиции	Отдел полиции УМВД России по району Санкт-Петербурга
Петростат	Управление Федеральной службы государственной статистики по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
ПНИ	Психоневрологический интернат
Правительство РФ	Правительство Российской Федерации
Президент РФ	Президент Российской Федерации
Прокуратура Невского района	Прокуратура Невского района Санкт-Петербурга
РГПУ	Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена
РО ФСС	Санкт-Петербургское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации
Росводресурсы	Федеральное агентство водных ресурсов
Росмолодежь	Федеральное агентство по делам молодежи
Росохранкультура	Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия
Росприроднадзор	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Росрегистрация	Федеральная регистрационная служба
Роструд	Федеральная служба по труду и занятости
СЗСУТ СК РФ	Северо-Западное следственное управление на транспорте Следственного комитета Российской Федерации
СИЗО	Следственный изолятор
СО по Невскому району ГСУ СК России	Следственный отдел по Невскому району Санкт-Петербурга ГСУ СК России
Совет Федерации	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
СПБ БОО	Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация
СПБ ГАУ ЦЗН	Санкт-Петербургское государственное автономное учреждение «Центр занятости населения Санкт-Петербурга»
СПБ ГБСУ СО	Санкт-Петербургское государственное бюджетное стационарное учреждение социального обслуживания
СПБ ГБУ	Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение
СПБ ГБУЗ	Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение здравоохранения
СПБ ГКУ	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение
СПБ ГКУ ЦУСО	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства»
СПБ РОО	Санкт-Петербургская региональная общественная организация
СПБ РОПО	Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация
СПБГУ	Санкт-Петербургский государственный университет
СПБГУП	Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов
СПЧ	Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека
ТИК	Территориальная избирательная комиссия
ТК РФ	Трудовой Кодекс Российской Федерации
ТСР	Технические средства реабилитации инвалидов
УВМ	Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
УИК	Участковая избирательная комиссия
УИК РФ	Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
Уполномоченный (омбудсмен)	Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге
Управление Росздравнадзора	Управление Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Санкт-Петербургу
Управление Роспотребнадзора	Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Санкт-Петербургу
УФСИН	Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
УФССП	Управление Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу
ФКУ	Федеральное казенное учреждение
ФНС России	Федеральная налоговая служба
ЦВСИГ	Центр временного содержания иностранных граждан
Центр учета	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства»
Центризбирком	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
ЦОО	Центр оздоровления и отдыха

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ ЗА 2017 ГОД

PDF-версия размещена на сайте ombudsmanspb.ru
Художественное оформление: идея – О. Штанникова, Н. Васильев,
реализация – Ю. Волкова, Е. Шувалова, А. Солохина

190000, Санкт-Петербург, ВОХ 1137, Щербаков переулок, д. 1-3
Тел.: +7 (812) 374-99-39
Факс: +7 (812) 572-73-06
E-mail: mail@ombudsmanspb.ru

Подготовлено к печати и изготовлено:
ООО «Красногорский полиграфический комбинат»
107140, Москва, 1-й Красносельский пер., д. 3

ISBN 978-5-9909828-3-3



