



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Санкт-Петербург
2016



ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ ЗА 2015 ГОД

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ ЗА 2015 ГОД



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Санкт-Петербург
2016

На обложке: Смольный собор в строительных лесах. Это своего рода «визуальная метафора», иллюстрирующая существующие в нашем городе проблемы с реализацией прав и свобод граждан, и прежде всего – свободы совести и вероисповедания, права на участие в управлении делами государства и права на доступ к культурным ценностям (см. раздел «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям»).

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2015 году	6
1.1. Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности	7
1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации	23
1.3. Право на участие в управлении делами государства	33
1.4. Право на свободу собраний.....	43
1.5. Право на объединение	57
1.6. Право на информацию	69
1.7. Право на справедливый суд	81
1.8. Право на жилище	91
1.9. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту	101
1.10. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям	113
1.11. Право на благоприятную окружающую среду	127
1.12. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан.....	135
1.12.1. Права призывников и военнослужащих	135
1.12.2. Права людей с ограниченными возможностями здоровья	146
1.12.3. Права проживающих в психоневрологических интернатах	158
1.12.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства.....	166
2. Сведения о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному	177
3. Приложения	185
3.1. Деятельность по правовому просвещению и информированию	185
3.2. Развитие института государственной правозащиты	192
3.3. Консультативный совет	197
3.4. Хроника основных мероприятий Уполномоченного	200
3.5. основополагающие документы о правах человека.....	206

Введение

Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2015 год подготовлен в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

В докладе отражены актуальные проблемы соблюдения прав и свобод человека в Санкт-Петербурге, представлена информация о деятельности Уполномоченного и его аппарата по защите и восстановлению нарушенных прав, сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в целях защиты прав человека.



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

Одним из важных показателей, характеризующих ситуацию с соблюдением прав человека, является количество жалоб и иных обращений, поступающих к Уполномоченному.

В 2015 году существенно увеличилось количество обращений, связанных с реализацией социально-экономических прав, прежде всего в жилищной сфере, в сферах здравоохранения и социальной защиты.

Несмотря на все более активную деятельность государственных органов и некоммерческих организаций по обеспечению гарантий прав людей с ограниченными возможностями здоровья, увеличилось количество обращений по вопросам защиты прав инвалидов.

Как и в 2014 году, продолжало снижаться количество жалоб на нарушения прав призывников и военнослужащих.

В минувшем году, как и в предшествующие годы, имели место случаи грубых, вопиющих нарушений прав человека. К сожалению, реакция на них со стороны правоохранительных органов не всегда оказывалась эффективной. При этом доля жалоб на действия работников различных правоохранительных органов выросла.

В 2015 году в Санкт-Петербурге снизилась острота проблем в сфере миграции, уменьшилось количество проявлений экстремизма на национальной и расовой почвах.

Однако распространенные в обществе и подогреваемые с разных сторон настроения взаимной нетерпимости, доходящей до ненависти, проявления агрессии к тем, кто думает иначе, вызывают все большую тревогу. Нетерпимость и агрессия по отношению к согражданам разрушает уважение к закону, к правам и свободам человека.

Многие рекомендации, сформулированные Уполномоченным в докладе за 2014 год, нашли отражение в действиях органов законодательной и исполнительной власти в 2015 году. Однако ряд рекомендаций, направленных на обеспечение прав граждан, не рассмотрен должным образом и сохраняет силу.

В 2015 году был внесен ряд изменений в законодательство об уполномоченных по правам человека, которые будут способствовать укреплению системы государственной защиты прав человека и обеспечению условий для реализации прав и свобод граждан.

Успешно развивалось взаимодействие Уполномоченного с государственными органами и некоммерческими организациями. К сожалению, общественно полезная, в том числе правозащитная, деятельность многих петербургских некоммерческих организаций осложнялась препятствиями, обусловленными как недавними изменениями действующего законодательства, так и спорной правоприменительной практикой.

В 2015 году существенно выросло количество обращений граждан на личном приеме. Это обусловлено не только увеличением известности института Уполномоченного. Большая часть обращений вызвана незнанием собственных прав, способов их реализации и защиты, отсутствием или недоступностью необходимой для граждан информации.

Опыт работы Уполномоченного показывает, что обеспечение права на информацию все чаще является своего рода ключом к обеспечению иных прав человека, а вопросы, связанные с культурой – в самом широком смысле, – становятся все более важными для развития страны и имеют особую значимость для нашего города, по праву называемого культурной столицей России. Поэтому в 2015 году в доклад впервые включены новые главы – «Право на информацию» и «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям».

Разумеется, ситуация с соблюдением прав человека характеризуется не только жалобами, поступающими к Уполномоченному, но и множеством иных признаков, статистических данных, экспертных заключений, результатов выездных проверок, материалов государственных органов и некоммерческих организаций, публикаций СМИ, которые широко использовались при подготовке доклада.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем, кто оказал содействие в работе над докладом.

1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2015 ГОДУ



Фрагмент панно мемориала «Пулковский рубеж». Архитектор Яков Лукин, скульптор Леонид Михайленок, художник Алексей Ольхович. Мемориал открыт в 1967 году. Входит в комплекс мемориальных сооружений «Зеленый пояс Славы Ленинграда».*

* Традиция использовать в художественном оформлении ежегодных докладов Уполномоченного изображения «правозащитных памятников» (вызывающих ассоциации с правами и свободами человека, вопросы о соблюдении которых поднимаются омбудсманом) была заложена в 2013 году. Отличительная особенность оформления Доклада за 2015 год – все выбранные монументы, статуи и памятные знаки являются бесхозными (объектами, имущественно-правовой статус которых не определен). С 2013 года по инициативе Уполномоченного, поддержанной Губернатором Санкт-Петербурга, ведется их инвентаризация, однако сроки окончания работ ежегодно переносятся.

Памятники, фотографии которых предваряют главы Доклада, по данным, предоставленным Уполномоченному Комитетом по благоустройству Санкт-Петербурга, были включены в список объектов, имущественно-правовой статус которых не установлен, еще в 2013–2014 годах. Подробнее см. раздел «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям».

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

Конституция Российской Федерации

Статья 20

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

Статья 21

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

Статья 22

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

В 2015 году в Санкт-Петербурге умерли 62 081 человек (в 2014 году – 60 302 человека).

От внешних причин погибли:

– **353 человека** – в результате дорожно-транспортных происшествий, в 2014 году – 407 человек (по данным Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области);

– **119 человек** – в результате пожаров, в 2014 году – 116 человек;

– **6 человек** – в результате происшествий на водных объектах, в 2014 году – 48 человек (по данным Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Санкт-Петербургу);

– **81 человек** – вследствие несчастных случаев на производстве, в 2014 году – 80 человек (по данным Санкт-Петербургского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации).

2015 год был отмечен ростом агрессии, нетерпимости и насилия в мире. Произошли беспрецедентные по своему характеру террористические атаки.

Терроризм напрямую затронул и петербуржцев: 31 октября 2015 года в результате теракта над Синайским полуостровом потерпел крушение самолет, на борту которого нахо-



Цветы и свечи, принесенные петербуржцами в память о жертвах теракта над Синайским полуостровом. Аэропорт «Пулково». 05.11.2015.

дилось 224 человека, большинство из которых были жителями нашего города. Необходимо, чтобы расследование этой трагедии отвечало критериям эффективности, полноты и своевременности, а близкие погибших имели доступ к материалам уголовного расследования.

Гибель людей способствовала нарастанию и без того сильных агрессивных настроений в обществе, росту ксенофобии, возобновлению дискуссии о восстановлении смертной казни как меры наказания за совершение преступлений террористической направленности.

Терроризм во всех его формах представляет угрозу фундаментальным человеческим ценностям и безопасности государства. Но эффективное противодействие терроризму возможно лишь при соблюдении прав человека, в атмосфере недискриминации и уважения к человеческому достоинству.

Наблюдаемый в последние годы рост агрессии в обществе неминуемо приводит к трагическим последствиям.

3 февраля 2015 года в Кронштадте произошел инцидент, в результате которого умерла 81-летняя пенсионерка, жительница блокадного Ленинграда Рауза Галимова. Пожилая женщина была задержана сотрудниками магазина «Магнит» по подозрению в мелком хищении продуктов питания и доставлена в помещение ОМВД России по Кронштадтскому району Санкт-Петербурга, где скончалась. Установленные в магазине видеокамеры зафиксировали, что покупательница была в крайней степени взволнована обвинениями в свой адрес и предлагала оплатить товар. Тем не менее ни сотрудники магазина, ни полиция не приняли во внимание эмоциональное состояние пожилой женщины. В связи со смертью блокадницы к уголовной ответственности была привлечена директор магазина Ольга Конюхова. Однако уголовное дело в отношении нее было судом прекращено в связи с применением акта об амнистии к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов.

Еще один возмутительный случай произошел в ночь с 26 на 27 февраля 2015 года, когда приехавшая по вызову бригада скорой помощи грубо волокла к машине находящегося без сознания пациента¹.

После того как видео заинтересовались СМИ, в отношении медицинских работников было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 124 УК РФ.

Вызывает тревогу, что такие случаи бесчеловечного отношения людей друг к другу становятся обыденным явлением. Важно, чтобы и должностные лица, сотрудники городских служб, коммерческих организаций, и все жители города помнили о присущем каждому человеческом достоинстве. Нельзя забывать, что пожилые люди, дети, люди с ограниченными возможностями здоровья переживают жестокое или грубое отношение особенно остро.

В 2015 году результаты рассмотрения обращений к Уполномоченному, проведение проверок, анализ информации, полученной от адвокатов и из СМИ, показывают, что основными причинами нарушений права на свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности являются:

- превышение должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов;
- ненадлежащие условия в местах принудительного содержания;
- недостатки правового регулирования содержания отдельных категорий лиц в местах принудительного содержания;
- системные проблемы в сфере определения правового положения лиц, чью гражданскую принадлежность установить невозможно;
- несоблюдение законодательства и международно-правовых обязательств Российской Федерации при определении правового положения лиц, ищущих убежища.

При этом в 2015 году особенно обратили на себя внимание случаи грубого нарушения прав родителей и малолетних детей.



Страница портала YouTube с видеозаписью «Врачи скорой помощи издеваются и бьют беспомощного человека», размещенной 03.03.2015.

Превышение должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов при задержании граждан

К Уполномоченному поступает значительное число жалоб на жестокое обращение сотрудников органов внутренних дел. По данным прокуратуры Санкт-Петербурга, в 2015 году к уголовной ответственности привлечено 13 сотрудников органов внутренних дел за превышение должностных полномочий, совершенное с применением насилия либо угрозой его применения, с применением оружия или специальных средств либо с причинением тяжких последствий (часть 3 статьи 286 УК РФ).

¹ См. раздел «Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту».

Одно из таких преступлений, совершенное 11 ноября 2015 года в 26 отделе полиции УМВД России по Красногвардейскому району Санкт-Петербурга, привело к гибели гражданина. Капитан полиции А. обвиняется в убийстве петербуржца Д. На момент совершения преступления обвиняемый находился в состоянии алкогольного опьянения. Бывший полицейский был заключен под стражу².

Не вызывает сомнений, что деятельность правоохранительных органов по выявлению и привлечению к ответственности иностранных граждан, пребывающих в России в нарушение миграционных правил, имеет большую общественную значимость. Однако недопустимо, когда привлечение к ответственности и выдворение иностранцев происходит с нарушением их фундаментальных прав.

13 октября 2015 года в Санкт-Петербурге произошла трагедия, вызвавшая широкий общественный резонанс. В ходе рейда по выявлению нелегальных мигрантов гражданку Таджикистана Зарину Юнусову и ее 5-месячного сына Умарали Назарова из жилища, где они проживали, сотрудники отдела Управления Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (УФМС) в Адмиралтейском районе Санкт-Петербурга доставили в 1 отдел полиции УМВД России по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга.



Вход в помещение, в котором проживала семья Умарали Назарова. Лермонтовский пр., д. 5 / 1.

В отделе полиции мать разлучили с младенцем, что было оформлено актом о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка. Некоторое время Умарали Назаров находился в отделе полиции, затем на скорой помощи его отправили в Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Центр медицинской и социальной реабилитации детей, оставшихся без попечения родителей, имени В.В.Цимбалкина». При поступлении в учреждение здравоохранения состояние ребенка врачи оценили как удовлетворительное, но уже

к полуночи того же дня он был обнаружен медицинской сестрой без признаков жизни.

В отношении З.Юнусовой был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 18.8 КоАП РФ. Позже ее доставили в суд для участия в рассмотрении дела о выдворении. В дальнейшем в соответствии с решением суда З.Юнусова была выдворена из России в форме контролируемого самостоятельного выезда.

По факту смерти ребенка было возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 109 УК РФ (причинение смерти по неосторожности). В рамках возбужденного уголовного дела расследуются как обстоятельства смерти ребенка в учреждении здравоохранения, так и факт возможных неправомерных действий со стороны сотрудников УФМС и полиции при отобрании ребенка у матери³. Очень важно, чтобы действиям сотрудников УФМС и полиции была дана надлежащая правовая оценка. Но уже сейчас можно утверждать, что произошедшая трагедия выявила как факты нарушения законодательства, так и системные проблемы.

² Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 30.11.2015 № 31/112-5323.

³ Письмо прокуратуры Адмиралтейского района Санкт-Петербурга от 20.11.2015 № 15-3в-2015.

Отсутствие переводчика при доставлении Зарины Юнусовой в отдел полиции. Вследствие этого не владеющая русским языком З.Юнусова не имела возможности защищать свои права и права сына, не могла понимать, на каком основании ее разлучают с ребенком, ее права не могли быть ей разъяснены без переводчика. Часть 2 статьи 24.2 КоАП РФ гарантирует лицам, участвующим в производстве по делам об административных правонарушениях, право пользоваться услугами переводчика. Однако переводчик был предоставлен З.Юнусовой уже после разлучения с сыном, спустя около трех часов с момента доставления⁴. По прибытии переводчика сотрудники миграционного органа возбудили в отношении З.Юнусовой дело об административном правонарушении. Между тем административное преследование в отношении З.Юнусовой фактически велось уже с момента принятия решения о доставлении в отдел полиции⁵, что требовало обязательного участия переводчика уже на этой стадии.



*Иллюстрация к статье Нины Петляновой «Умарали Назаров (20.05.2015–14.10.2015)», опубликованной в «Новой газете в Санкт-Петербурге» 23.10.2015.
Фото Елены Лукьяновой.*

Отсутствие в КоАП РФ норм о присмотре за оставшимися без попечения родителей детьми. В отличие от УПК РФ⁶ действующий КоАП РФ не предусматривает какого-либо порядка обеспечения присмотра за детьми, оставшимися без попечения родителей, на период привлечения гражданина к административной ответственности. Следовательно, в отсутствие специального регулирования должно применяться общее законодательство, не допускающее отобрание ребенка без судебного решения иначе как при непосредственной угрозе его жизни или здоровью⁷. Любое задержание человека, включая детей, должно иметь законное основание. Ребенок не может быть задержан только потому, что задержанным оказался его родитель.

⁴ Письмо УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 26.10.2015 № 1/2-29015.

⁵ Согласно статье 27.1 КоАП РФ, доставление является одной из мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. См. также постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 № 9-П. Кроме того, в соответствии со статьей 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», полиция имеет право задерживать лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях. При этом задержанное лицо вправе пользоваться услугами переводчика с момента задержания.

⁶ Статья 160 УПК РФ предусматривает, что если у подозреваемого или обвиняемого, задержанного или заключенного под стражу, остались без присмотра и помощи несовершеннолетние дети, другие иждивенцы, а также престарелые родители, нуждающиеся в постороннем уходе, то следователь, дознаватель принимают меры по их передаче на попечение близких родственников, родственников или других лиц либо помещению в соответствующие детские или социальные учреждения.

⁷ В соответствии со статьей 77 Семейного кодекса Российской Федерации при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится. Согласно статье 79 Семейного кодекса Российской Федерации, принудительное исполнение решений, связанных с отобранием ребенка и передачей его другому лицу (лицам), должно производиться с обязательным участием органа опеки и попечительства и участием лица (лиц), которому передается ребенок, а в необходимых случаях с участием представителя органов внутренних дел, детского психолога, врача, педагога, переводчика и иных специалистов.

Незаконные действия сотрудников полиции по составлению акта о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка и разлучению матери и ребенка. Умарали Назаров не был подкинут в отдел полиции, а был доставлен туда вместе с матерью из жилища. По этой причине законодательство, регулирующее обращение с детьми, относящимися к категории подкинутых или заблудившихся, было неприменимо в данном случае. Оснований полагать, что З.Юнусова не являлась матерью малолетнего Назарова, у сотрудников полиции также не имелось. Кроме того, вскоре после доставления мигрантов бабушка младенца привезла в отдел полиции свидетельство о рождении ребенка и паспорт З.Юнусовой.

Следует отметить, что даже в случае обнаружения ребенка, оставшегося без попечения родителей, сотрудники органов внутренних дел обязаны незамедлительно проинформировать органы опеки и попечительства о выявлении несовершеннолетнего⁸. Однако данных о том, что представители органа опеки и попечительства были вызваны в отдел полиции, не имеется. Кроме того, действующие нормативные правовые акты обязывают органы внутренних дел при выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка установить и уведомить родителей, выяснить обстоятельства обнаружения заблудившегося или подкинутого ребенка и составить рапорт об обнаружении признаков преступления для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и розыска лица, виновного в оставлении ребенка в опасном для жизни состоянии⁹.

Таким образом, имеются основания полагать, что при привлечении к административной ответственности З.Юнусовой правоохранительные органы, в нарушение требований Конвенции о правах ребенка, не исходили из лучших интересов ребенка.

Для предупреждения подобных трагедий важно установить истину по данному делу. Также необходимо, чтобы сотрудники миграционных органов и органов внутренних дел имели четкое представление о необходимых и законных действиях в подобных случаях, для чего соответствующие инструкции этих ведомств, а также алгоритм их взаимодействия с переводчиками и с органами опеки и попечительства могут нуждаться в уточнении и приведении в соответствие с законом.

Нарушение прав лиц, содержащихся под стражей и отбывающих наказание в учреждениях УФСИН

По данным Управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (УФСИН), в подведомственных учреждениях УФСИН в Санкт-Петербурге в 2015 году умерло 78 человек (в 2014 году – 97), из них 21 человек скончался от туберкулеза (в 2014 году – 42 человека), 5 – от инсульта (в 2014 году – 5 человек), 15 – от рака (в 2014 году – 11 человек), 4 – от пневмонии (в 2014 году – 10 человек), 5 – от ВИЧ (в 2014 году – 2 человека), 2 человека совершили самоубийства (в 2014 году – 6 человек).

⁸ Статья 9 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

⁹ Пункты 80.1, 80.2, 80.3 и 86 инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15.10.2013 № 845.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 335 обращений от лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН: 60 обращений касалось условий содержания под стражей, 59 – вопросов оказания медицинской помощи, 38 жалоб было подано на сотрудников УФСИН. Около четверти всех обращений из учреждений УФСИН содержали просьбы о получении юридической консультации, что может свидетельствовать о сложности доступа подследственных и заключенных к правовой информации.

В докладе Уполномоченного за 2014 год указывалось на несвоевременное направление обращений к Уполномоченному из учреждений УФСИН¹⁰. В 2015 году эта незаконная практика продолжилась – практически все обращения из учреждений УФСИН в адрес Уполномоченного направлялись с нарушением предусмотренных законодательством сроков¹¹. Так, из 197 обращений, поступивших из Федерального казенного учреждения «Следственный изолятор № 1 Управления федеральной службы исполнения наказаний по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (СИЗО № 1), в установленный законом срок было направлено лишь два обращения, в срок свыше 15 суток – 27 обращений, в том числе 4 обращения – в срок, превышающий 40 суток. Между тем заявители, содержащиеся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, обращаются к Уполномоченному в том числе по срочным вопросам, таким как оказание медицинской помощи, поэтому несвоевременное направление обращения может привести к серьезным для заявителя последствиям.

Нарушения прав людей с инвалидностью в учреждениях уголовно-исполнительной системы. К Уполномоченному ежегодно поступают жалобы на нарушения прав людей с инвалидностью в учреждениях УФСИН¹².

19 марта 2015 года Уполномоченный совместно с УФСИН и при поддержке представительства Верховного комиссара ООН по правам человека в России и Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации «Российский



Выездной прием содержащихся в СИЗО № 1 («Кресты»).

09.06.2015.

На фото (слева направо): заместитель прокурора Санкт-Петербурга Максим Тарасов, Александр Шишлов, начальник УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Игорь Потапенко беседуют с заявителем.

9 июня 2015 года Уполномоченный совместно с начальником УФСИН и заместителем прокурора Санкт-Петербурга провел выездной прием в СИЗО № 1. Особое внимание уделялось условиям содержания в СИЗО и качеству оказания медицинской помощи. Было принято 9 человек.

¹⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 10.

¹¹ В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» обращения к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете.

¹² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 11.



*Межрегиональная конференция «Качество жизни и уровень оказываемой медицинской помощи лицам с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях уголовно-исполнительной системы Северо-Западного федерального округа».
19.03.2015.*

Красный Крест» (Красный Крест) провел межрегиональную конференцию «Качество жизни и уровень оказываемой медицинской помощи лицам с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях уголовно-исполнительной системы Северо-Западного федерального округа»¹³.

Обобщение результатов работы конференции и рассмотрения поступающих жалоб позволяет выделить следующие основные проблемы в сфере обеспечения прав данной категории лиц.

Имплементация Конвенции о правах инвалидов, постепенно осуществляемая в России в обычной социальной среде, в условиях принудительного содержания встречает большие трудности. В частности, создание доступной среды для людей с инвалидностью во всех учреждениях уголовно-исполнительной системы на сегодняшний день невозможно. В связи с этим необходимо создавать доступную среду по крайней мере в отдельных подразделениях учреждений, куда бы помещались люди с инвалидностью наряду с другими осужденными.

Предусмотренное Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации понятие «улучшенные жилищно-бытовые условия», которые должны создаваться для осужденных инвалидов I и II групп¹⁴, на сегодняшний день также не конкретизировано, что создает трудности в обеспечении таких условий.

Отмечается перегруженность Федерального казенного лечебно-профилактического учреждения «Областная больница имени доктора Ф.П.Гааза Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (больница им. Гааза), в которую госпитализируются больные из учреждений УФСИН, а также заклю-

¹³ В конференции приняли участие представители аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Северо-Западного федерального округа, представители ГУ Минюста России по Санкт-Петербургу, органов прокуратуры, социальной защиты населения, медико-социальной экспертизы, ГБУЗ «Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями», МСЧ № 78 ФСИН России, общественных наблюдательных комиссий, общественных организаций и адвокатского сообщества.

¹⁴ Пункт 6 статьи 99 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

ченные из других регионов Северо-Запада. При этом в больнице им. Гааза также проводится освидетельствование заключенных на наличие инвалидности. Поэтому для снижения нагрузки на больницу им. Гааза следует рассмотреть возможность проведения освидетельствования лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, непосредственно по месту отбывания наказания либо в учреждениях здравоохранения Санкт-Петербурга.



*Исправительная колония № 6.
Грузовой проезд, д. 7.
Фото с сайта ИК № 6
(<http://obuhovo-spb.ru/>).*

Случаи жестокого обращения в учреждениях УФСИН.

К Уполномоченному поступило коллективное обращение в защиту лиц, отбывающих наказание в 12 отряде Федерального казенного учреждения «Исправительная колония № 6 Управления федеральной службы исполнения наказаний по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (ИК № 6). Заявители указывали на практику вымогательства и избиения в отряде, на бездействие со стороны администрации учреждения и незаконное помещение осужденных в штрафной изолятор.

В ответ на запрос Уполномоченного Ленинградская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проинформировала о возбуждении уголовного дела в отношении осужденного М. по части 1 статьи 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью). Следствием установлено, что осужденный М., являвшийся старшим дневальным 12 отряда ИК № 6, избивал другого осужденного. Прокуратура выявила также факты халатного отношения к своим служебным обязанностям сотрудника ИК № 6.

Проблемы реализации права на свободу совести в учреждениях УФСИН. К Уполномоченному обратился Х., содержащийся в СИЗО № 1. Заявитель, исповедующий ислам, жаловался на то, что питание в СИЗО не соответствует его вероисповеданию, в частности, в состав питания входила свинина, которую мусульмане в пищу не употребляют.

Конституция Российской Федерации и применимые нормы международного права гарантируют каждому свободу вероисповедания и в силу прямого действия обязательны для администраций учреждений уголовно-исполнительной системы¹⁵.

Обращение Х. поднимает одну из системных проблем соблюдения права на свободу вероисповедания. Возможность исповедовать свою религию является одним из элементов, из которых складывается достоинство личности. Действующие нормативно-правовые

¹⁵ Согласно пункту 6(2) Минимальных стандартных правил обращения с заключенными (приняты на первом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в Женеве в 1955 году, и одобрены Экономическим и Социальным Советом в его резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 года и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 года), следует уважать религиозные убеждения и моральные установки заключенных. Пункт 22.1 рекомендации Комитета министров Совета Европы об утверждении Европейских пенитенциарных правил предусматривает, что заключенные обеспечиваются комплексным питанием с учетом их возраста, состояния здоровья, религии, культуры и характера их работы. Практика Европейского Суда по правам человека также говорит о том, что соблюдение человеком тех или иных пищевых ограничений может рассматриваться как действие, мотивированное религиозными соображениями, а потому подпадать под действие статьи 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Постановление по делу Вартич против Румынии (Vartic), жалоба № 14150/08, 17 декабря 2013, § 35).



Заседание коллегии УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области по итогам деятельности ведомства в 2015 году. Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой о проблемах содержащихся под стражей женщин с детьми. 26.01.2016.



СИЗО № 5. Ул. Арсенальная, д. 11. Помещение для содержания женщин с детьми до трехлетнего возраста. Фото с сайта СИЗО № 5 (<http://arsenalka-sizo.ru/>).

акты не запрещают в учреждениях УФСИН составление различных меню для разных групп лиц при условии, что количество и качество выдаваемой пищи будет в пределах установленных норм¹⁶. Поэтому представляется, что при обеспечении содержащихся под стражей лиц питанием религиозные убеждения заключенных следует уважать.

Соблюдение прав женщин, содержащихся под стражей, и их новорожденных детей. В докладе Уполномоченного за 2014 год отмечалась проблема разлучения женщин, содержащихся под стражей в Федеральном казенном учреждении «Следственный изолятор № 5 Управления федеральной службы исполнения наказаний по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (СИЗО № 5), с их новорожденными детьми¹⁷. Было установлено, что

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на мирное время»; приказ Минюста России от 02.08.2005 № 125 «Об утверждении норм питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, на мирное время».

¹⁷ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 11.

женщины сразу после родов конвоировались из родильных домов обратно в СИЗО № 5, а их новорожденные дети оставались в медицинском учреждении и возвращались матерям, как правило, спустя длительное время (от 5 до 20 дней)¹⁸. При этом разлучение отрицательно сказывалось на новорожденных и матерях, в том числе становилось невозможным грудное вскармливание¹⁹.

В 2015 году ситуация не изменилась. Так, в 2015 году в период содержания в СИЗО № 5 родили детей 9 женщин. Все эти женщины были этапированы после родов из учреждений здравоохранения в СИЗО № 5 отдельно от своих новорожденных детей. Сроки воссоединения женщин с детьми составляли от пяти до десяти дней.

Проблема разлучения матерей с новорожденными была поднята на заседании коллегии УФСИН по итогам деятельности ведомства в 2015 году, состоявшемся 26 января 2016 года.

Практика разлучения матерей с новорожденными детьми может быть отчасти обусловлена недостаточным количеством конвоиров. Признавая эти практические трудности УФСИН, следует еще раз подчеркнуть, что такая практика негуманна, нарушает законодательство об охране здоровья и должна быть прекращена.

Нарушение прав человека в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан

В Докладах Уполномоченного за 2013 и 2014 годы были отражены проблемы, связанные с условиями и сроками содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации, в расположенном в Красном Селе Специальном учреждении временного содержания иностранных граждан Управления Федеральной миграционной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (СУВСИГ)²⁰.

Следует отметить положительные изменения в решении проблемы переполненности учреждения²¹, рассчитанного на 336 человек. Так, по состоянию на 11 января 2015 года наполняемость составляла 252 человека, на 1 июля 2015 года – 228 человек, на 31 декабря 2015 года – 221 человек. Снижению наполняемости учреждения во многом способствовали ввод в эксплуатацию в декабре 2014 года Специального учреждения временного содержания иностранных граждан в Ленинградской области²²



СУВСИГ. Красное Село.

¹⁸ Детей оставляли в стационаре для обследования и/или лечения.

¹⁹ В тех случаях, когда грудное вскармливание не было противопоказано из-за инфекционных заболеваний.

²⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 12–13, 24–27 и Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 12–15.

²¹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 12.

²² Специальное учреждение временного содержания иностранных граждан в Ленинградской области расположено в Гатчинском районе. Данное учреждение рассчитано на 72 человека, в нем содержатся только совершеннолетние мужчины.



СУВСИГ. Красное Село.

и увеличение численности сотрудников, занимающихся оформлением документов, необходимых для выдворения иностранных граждан.

С 12 февраля 2015 года специальные учреждения временного содержания иностранных граждан ФМС отнесены к местам принудительного содержания, на которые распространяется деятельность общественных наблюдательных комиссий²³. Общественный контроль за соблюдением прав лиц, содержащихся в СУВСИГе, будет способствовать более оперативному выявлению и устранению возможных нарушений.

Некоторые из отмеченных ранее проблем содержания в СУВСИГе иностранных граждан и лиц без гражданства сохраняли актуальность и в 2015 году. Так, остаются нерешенными вопросы нормативно-правового регулирования режима содержания в СУВСИГе беременных женщин, женщин с малолетними детьми, людей с инвалидностью, а также лиц, нарушающих правила внутреннего распорядка учреждения или представляющих опасность для окружающих²⁴. Также не решена проблема необоснованно длительного содержания в СУВСИГе лиц, гражданскую принадлежность которых установить невозможно.

Содержание в СУВСИГе беременных женщин. В докладах Уполномоченного за 2013 и 2014 годы выражалась озабоченность по поводу содержания в СУВСИГе беременных женщин и лиц с ограниченными возможностями здоровья²⁵.

В 2015 году в СУВСИГе также содержались беременные женщины. Так, в сентябре 2015 года помещена в СУВСИГ для дальнейшего выдворения гражданка Узбекистана Н., которая в тот момент была на 40-й неделе беременности. При этом двое ее малолетних детей были разлучены с матерью и помещены в Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение социального обслуживания «Социальный приют для детей „Транзит“» (приют «Транзит»). Через две недели Н. была доставлена в родильный дом, а после родов ее вместе с младенцем отправили обратно в СУВСИГ. Кормящая мать с ребенком около месяца находились в необорудованной комнате, после чего они были выдворены из России. Других малолетних детей Н. выдворили отдельно от матери в сопровождении сотрудников приюта «Транзит».

Содержание беременных женщин и женщин с младенцами в СУВСИГе в отсутствие специальных условий (питание, медицинское наблюдение, обеспечение средствами

²³ Общественные наблюдательные комиссии действуют на основании Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

²⁴ В Докладе Уполномоченного за 2014 год отмечалась проблема отсутствия норм, регулирующих помещение в одиночную камеру в СУВСИГе. 29 октября 2015 года Европейский суд по правам человека вынес постановление, в котором установил, что содержание человека в СУВСИГе в одиночной камере в течение более четырех месяцев в условиях практически полной социальной изоляции нарушило право заявителя не подвергаться жестокому обращению или наказанию. Европейский суд, в частности, принял во внимание отсутствие какой-либо оценки необходимости содержания заявителя в изоляции и оценки его физической и психологической устойчивости, а также отсутствие формального решения о помещении его в изолятор и правовых оснований для такого режима содержания (постановление по делу А.Л. (Кс.У.) против России от 29.10.2015, жалоба № 44095/14, § 75–82).

²⁵ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 25, и Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 13.

гигиены и мебелью для детей и т. п.) нарушает права женщин и детей. Помимо этого, недопустимо разлучение помещаемых в СУВСИГ лиц со своими малолетними детьми. Действующее законодательство предусматривает совместное содержание в специальных учреждениях ФМС родителей с детьми, однако условий для содержания детей в СУВСИГе не создано. По этой причине дети направляются в приют «Транзит», откуда доставляются в страну исхода отдельно от родителей.

Таким образом, в существующих условиях выдворение беременных женщин и женщин с малолетними детьми с предварительным помещением в СУВСИГ приводит к нарушению прав человека.

Сроки содержания в СУВСИГе и проблемы определения правового статуса освобождаемых из него лиц. Отсутствие механизмов легализации лиц, гражданская принадлежность которых не установлена, фактически приводит к совершению данными лицами длящихся правонарушений.

Так, с 18 декабря 2013 года по 31 декабря 2015 года в СУВСИГе содержалась Э.²⁶ За два года²⁷ Э. так и не была документирована, что делало невозможным ее выдворение. Э. была освобождена из СУВСИГа без каких-либо документов, вследствие чего она может быть снова привлечена к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства и помещена в СУВСИГ²⁸.

Суды освобождают таких лиц из СУВСИГа, назначая выдворение в форме самостоятельного контролируемого выезда, который для них также невозможен, поскольку пересечение государственной границы без документов незаконно²⁹. Таким образом, суды ставят перед такими лицами неисполнимое требование самостоятельного выезда, закрывая им возможность легализации в России³⁰.

На недопустимость подобной ситуации указывал Европейский суд по правам человека³¹. К сожалению, установленные Европейским судом системные проблемы, связанные с содержанием подлежащих выдворению лиц в специальных учреждениях ФМС, по-прежнему не теряют своей актуальности³².



Женщины, содержащиеся в СУВСИГе. Красное Село.

²⁶ Постановление Ленинского районного суда Санкт-Петербурга от 18.12.2013 по делу № 5-510/13 и постановление Ленинского районного суда Санкт-Петербурга от 21.12.2015 по делу № 5-510/13.

²⁷ Срок давности исполнения постановления суда о выдворении, предусмотренный частью 1 статьи 31.9 КоАП РФ.

²⁸ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 13, и Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 15.

²⁹ <http://www.kommersant.ru/doc/2917774>

³⁰ Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 04.06.2015 по делу № 4а-516/15; постановление Санкт-Петербургского городского суда от 24.02.2015 по делу № 4а-137/2015.

³¹ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу Ким против России от 17.07.2014 по жалобе № 44260/13.

³² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 14–15.

Нарушение прав беженцев и лиц, ищущих убежище

В 2015 году УФМС принято 68 ходатайств о предоставлении статуса беженца³³:

Гражданская принадлежность лиц, ищущих убежище	Количество лиц, ходатайствовавших о предоставлении статуса беженца	Количество лиц, получивших статус беженца
Украина	25	12
Сирия	18	
Афганистан	9	
Йемен	3	
Египет, КНДР, Литва, Узбекистан	по 2 от страны	
Казахстан, Киргизия, Молдова, Руанда, Судан	по 1 от страны	

С заявлением о предоставлении временного убежища в УФМС обратилось 4816 человек, временное убежище было предоставлено 4776 гражданам³⁴.

Гражданская принадлежность лиц, обратившихся за предоставлением временного убежища	Количество лиц, обратившихся за предоставлением временного убежища	Количество лиц, которым предоставлено временное убежище
Украина	4762	4751
Сирия	20	9
Афганистан	19	7
Йемен	8	6
Египет	2	
Киргизия	2	2
Литва	1	
Молдова	1	1
Лица без гражданства	1	

Вызывает обеспокоенность, что статус беженца был предоставлен лишь гражданам Украины и не предоставлялся гражданам Сирии, а временное убежище было предоставлено лишь 9 сирийцам из 20 обратившихся с заявлениями, тогда как по заключению Верховного комиссара ООН по делам беженцев гуманитарная ситуация в Сирии является критической, и принудительное возвращение туда людей равноценно бесчеловечному обращению³⁵. Между тем Уполномоченному поступала информация о судебных решениях о выдворении граждан Сирии с помещением их в СУВСИГ³⁶.

Имели место случаи выдворения лиц, прибывших и из других зон вооруженных конфликтов. Так, 12 мая 2015 года в СУВСИГ был помещен гражданин Украины Е., который имел временное убежище, предоставленное 13 августа 2014 года. По жалобе адвоката

³³ Письмо УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 20.01.2016 № 1/17-861.

³⁴ Там же.

³⁵ См. Рекомендации по вопросу международной защиты лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику, редакция IV, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, ноябрь 2015 года.

³⁶ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 12.05.2015 по делу № 12-747/15.

30 октября 2015 года суд выдворение и содержание в СУВСИГ отменил³⁷, однако на тот момент Е. был уже выдворен из Российской Федерации. Безусловно, выдворение лица, которому было предоставлено временное убежище, незаконно.

Красный Крест сообщил Уполномоченному об ограниченном доступе к процедуре определения правового статуса лиц, ищущих убежище³⁸. Так, по имеющейся информации, при первичном обращении в УФМС иностранные граждане длительное время не могли подать заявление о предоставлении убежища. Заявления не регистрировались в день их подачи, не проводилось анкетирование, дактилоскопия и другие предусмотренные процедуры³⁹. Иностранцам выдавался документ неустановленной формы, никак не определявший правовой статус иностранного гражданина на территории России, а лишь содержащий информацию о новой дате приема в УФМС. Такая ситуация не только ставит под сомнение эффективность института убежища, но и может угрожать общественному порядку, поскольку приводит к тому, что на территории России пребывают иностранные граждане, личность которых не установлена.

Рекомендации

1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих порядок обеспечения присмотра за детьми, оставшимися без попечения родителей, при привлечении гражданина к административной ответственности.

2. Управлению Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области рассмотреть вопрос о принятии мер по обеспечению переводчиком лиц, не владеющих русским языком, привлекаемых к административной ответственности.

3. Управлению Федеральной службы исполнения наказаний России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области рассмотреть вопрос о создании условий содержания в подведомственных учреждениях, обеспечивающих соблюдение права на свободу совести и вероисповедания, в том числе о принятии разумных мер по обеспечению лиц, содержащихся в подведомственных учреждениях, питанием в соответствии с их религиозными и иными убеждениями.

Сохраняют также актуальность рекомендации к разделу «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности», сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2014 год⁴⁰.

³⁷ Постановление Ленинградского областного суда от 30.10.2015 по делу № 4а-489/2015.

³⁸ Письмо Санкт-Петербургского отделения Российского Красного Креста от 16.02.2016 № 30.

³⁹ Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 19.08.2013 № 352 (в частности, пункты 18.1, 28, 29, 45, 49, 68 и 73 данного регламента).

⁴⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 17.



«Формула скорби». Памятник жертвам геноцида еврейского населения г. Пушкина фашистскими войсками. Скульптор Василий Сидур. Открыт в 1991 году.

1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации

Всеобщая декларация прав человека

Статья 2

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Конституция Российской Федерации

Статья 19

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

Дискриминация (от лат. *discriminatio* «ущемление») – это негативное отношение, предвзятость, насилие, несправедливость и лишение определенных прав людей на основании их экономического или правового статуса, особенностей здоровья, принадлежности к определенной расе, национальности, гендерной или социальной группе. Дискриминация означает неравное обращение с людьми, находящимися в аналогичном либо относительно сходном положении, без объективного и разумного оправдания¹.

В 2015 году Уполномоченным выявлены проявления дискриминации по признакам инвалидности, национальной принадлежности, сексуальной ориентации, дискриминация лиц в местах лишения свободы. Распространен также такой вид дискриминации, как семейно-бытовое насилие.

Важную роль в выявлении фактов дискриминации и в оказании помощи ее жертвам играют некоммерческие организации (Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста, Благотворительный Фонд «ПСП-фонд» и др.), адвокаты. Вызывает сожаление прекращение деятельности Общества содействия социальной защите граждан «Петербургская Эгида», защищавшего трудовые и социальные права женщин, и Анти-дискриминационного центра «Мемориал»².

¹ Постановление Европейского суда по правам человека по делу Кюитин против России, жалоба № 2700/10, 10.03.2011, § 59.

² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 42, а также раздел «Право на объединение».



*Государственный Русский музей.
Подъемное устройство для
посетителей с ограниченными
возможностями здоровья,
передвигающихся на колясках.*

Дискриминация людей с ограниченными возможностями здоровья

Конвенция ООН о правах инвалидов определила инвалидность как результат взаимодействия, которое происходит между имеющимися нарушениями здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими³.

В Санкт-Петербурге в последние годы проводится большая работа по созданию условий для беспрепятственного доступа людей с ограниченными возможностями здоровья к образованию, культуре и спорту, к объектам инфраструктуры, необходимым для полноценной жизни. В то же время во многих случаях вопросы защиты прав инвалидов решаются формально, «для галочки».

Так, планирование и контроль реализации мероприятий государственной программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы без учета реальных потребностей инвалидов нередко приводили к так называемой «мнимой доступности» объектов социальной и транспортной инфраструктуры⁴.

Барьеры для инвалидов имеют не только материальный характер – необходимо менять отношение к инвалидности в обществе⁵.

Дискриминация иностранных граждан и лиц без гражданства

Актуальной остается проблема ксенофобии и национализма. По данным Информационно-аналитического центра «Сова», в 2015 году в Санкт-Петербурге от нападения по мотивам расовой ненависти пострадало 17 человек, 3 из них погибли⁶. Всего по данным прокуратуры Санкт-Петербурга в отношении иностранных граждан совершено 760 преступлений⁷ (в 2014 году – 763).

Иностранными гражданами в 2015 году на территории Санкт-Петербурга совершено 6,2% от числа зарегистрированных преступлений (3529 из 56 480), что меньше доли иностранных граждан среди населения Санкт-Петербурга⁸. В то же время количество преступлений, совершенных иностранцами, по сравнению с 2014 годом возросло на

³ Преамбула Конвенции о правах инвалидов (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2006 № 61/106).

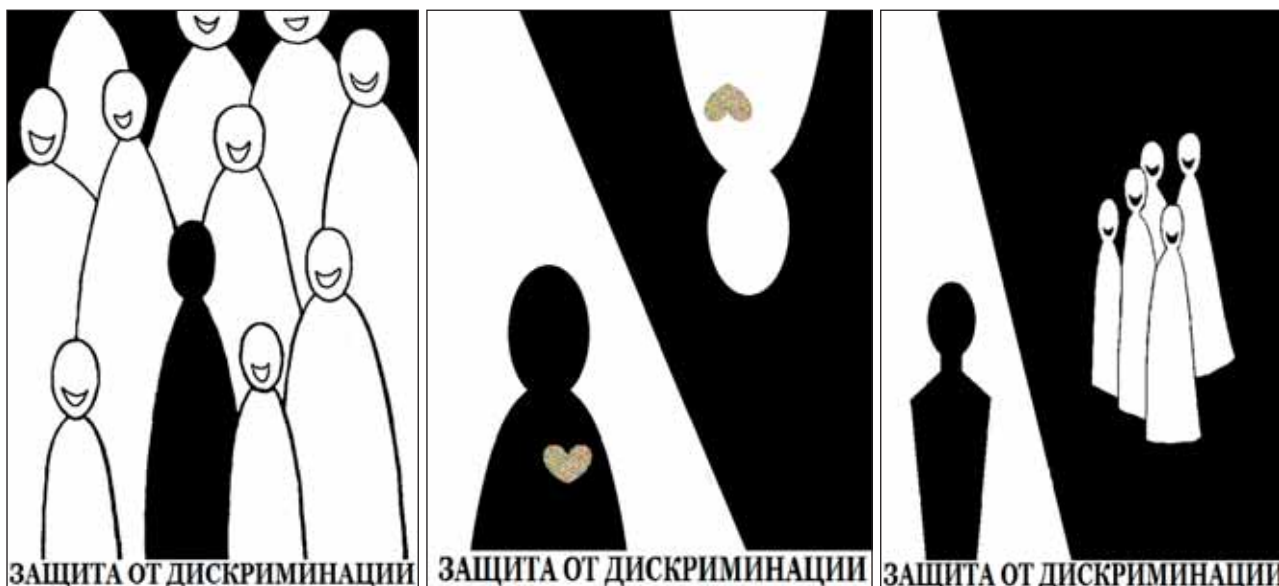
⁴ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 106–109.

⁵ См. разделы «Права людей с ограниченными возможностями здоровья», «Права проживающих в психоневрологических интернатах».

⁶ <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2015/12/d33572/>

⁷ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 29.01.2016 № 16-21-2016.

⁸ По минимальной оценке, основанной на официальных данных о численности населения (Росстат) и миграционном учете (УФМС), в 2015 году на территории Санкт-Петербурга находилось 7,6% иностранных граждан.



Плакаты из серии «Защита от дискриминации» – работа участницы конкурса «Права человека – 2015», студентки Ленинградского государственного университета имени А.С.Пушкина Елизаветы Вагиловой (I место в номинации «Фотография / плакат / рисунок»).

17,6%⁹. При этом увеличилось количество умышленных причинений тяжкого вреда здоровью (на 6,1%) и изнасилований (на 26,6%). В то же время количество убийств, совершенных иностранцами, сократилось на 21,8%. Тревожным фактором стал рост числа корыстно мотивированных преступлений мигрантов: в 2015 году на 25% по сравнению с предыдущим годом увеличилось количество совершенных иностранцами краж.

Столь неоднозначная ситуация диктует необходимость выбора таких мер профилактики преступности в среде иностранных граждан, которые были бы эффективны, но при этом законны и этичны. Однако практика работы полиции порой демонстрирует иные примеры.

Так, из сообщений СМИ Уполномоченному стало известно, что 6 июля 2015 года в Выборгском районе Санкт-Петербурга при задержании гражданки Азербайджана Р. по подозрению в совершении ею административного правонарушения сотрудник полиции Т. применил к ней и ее несовершеннолетним детям грубую физическую силу, сопровождая свои действия расистскими высказываниями. На странице Т. в социальной сети были обнаружены публикации расистского характера¹⁰. После обращения Уполномоченного к руководителям ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Главного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу 23 декабря 2015 года по фактам причинения телесных повреждений гражданке Р. и ее дочери было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного пп. «а», «б» части 3 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий с применением насилия или специальных средств)¹¹, «в отношении неустановленных лиц».

⁹ Письмо Прокуратуры Санкт-Петербурга от 29.01.2016 № 16-21-2016.

¹⁰ <http://novayagazeta.spb.ru/articles/10074/>

¹¹ Письмо следственного отдела по Выборгскому району ГУ СК РФ по г. Санкт-Петербургу от 23.12.2015 № 36.



*Зона миграционного контроля
в аэропорту «Пулково».*

Уполномоченный неоднократно отмечал необходимость своевременного пресечения насильственных проявлений ксенофобии, привлечения к ответственности виновных в их совершении лиц. При этом следует избегать ложных стереотипов, в том числе необоснованных представлений о повышенной криминальности иностранных граждан и лиц без гражданства, а также некорректного употребления термина «этническая преступность», которое способствует росту ксенофобии в обществе.

Остается актуальным вопрос о практике этнического профилирования в работе отдельных сотрудников полиции, осуществляющих проверки документов иностранных граждан и выявляющих их по внешним признакам расовой и этнической принадлежности¹². Такие действия, не соответствующие положениям ст. 3 и 7 Закона «О полиции», способствуют криминализации образа трудящегося-мигранта в глазах сотрудников правоохранительных органов и населения, негативно влияют на правоприменительную практику в отношении иностранцев.

Иностранные граждане по-прежнему подвергаются дискриминации и при осуществлении ими трудовой деятельности. Так, во исполнение требований миграционного законодательства УФМС получено от работодателей 74 999 уведомлений о заключении трудовых отношений с иностранцами на основании патентов на работу, что в 2,5 раза меньше количества выданных иностранным гражданам патентов¹³. Это свидетельствует о нежелании работодателей законным образом оформлять трудовые отношения с мигрантами и приводит к делегализации иностранных граждан, поскольку отсутствие уведомления о заключении трудовых отношений может стать основанием для аннулирования патента. Работодателями, привлекающими иностранную рабочую силу, в 2015 году совершено 6668 административных правонарушений в сфере миграционного законодательства¹⁴ — на 23% больше, чем в 2014 году. Растет и количество уголовных дел, возбужденных по факту организации незаконной миграции и фиктивной регистрации иностранных граждан принимающей стороной (в 2015 году — 32 дела, в 2014 году — 11 дел)¹⁵.

Дискриминация людей нетрадиционной сексуальной ориентации

Жертвами растущей в обществе нетерпимости, нередко принимающей крайне агрессивные насильственные формы, становятся не только этнические, но и другие меньшинства. По информации ЛГБТ-организации «Выход», в 2015 году имели место 19 случаев нападения на лиц нетрадиционной сексуальной ориентации, 3 из них — во время проведения публичных мероприятий.

¹² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 22.

¹³ Письмо УФМС от 29.01.2016 № ½-2249.

¹⁴ Статьи 18.9, 18.15, 18.16 и 18.17 КоАП РФ.

¹⁵ Письмо УФМС от 29.01.2016 № ½-2249.

Так, 17 апреля на Малой Садовой улице во время проведения ЛГБТ-активистами пикетов было совершено нападение на Т. Девушка зафиксировала в травмпункте следы от побоев, но в 78-м отделе полиции Управления МВД Центрального района Санкт-Петербурга в возбуждении уголовного дела по данному случаю было отказано.

22 ноября группой агрессивно настроенных мужчин был жестоко избит Л., один из участников ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о Бок». Нападавшие не скрывали, что мотивом избиения стала сексуальная ориентация Л. В больнице, куда Л. был доставлен, у него были зафиксированы сотрясение мозга, перелом костей носа, ушибы внутренних органов. В 16-м отделе полиции Василеостровского района Санкт-Петербурга заявление Л. приняли, но уголовное дело по факту нападения и причинения телесных повреждений возбуждено не было.

По информации ЛГБТ-организации «Выход», в 2015 году было возбуждено только одно уголовное дело по факту нападения на участника ЛГБТ-сообщества. Даже в тех случаях, когда уголовные дела по подобным происшествиям возбуждаются, они редко заканчиваются реальным наказанием виновных. Так, в 2014 году в связи с амнистией на стадии обжалования приговора Петроградского районного суда¹⁶ прекращено уголовное дело, возбужденное в 2012 году в отношении Г.Лихоткина, выстрелом из газового пистолета причинившего ушиб лица и ожог глаз Р., принимавшему участие в ЛГБТ-акции «Радужный флешмоб». В результате единственным наказанием за дерзкое преступление стала компенсация причиненного Р. морального вреда в размере 50 тыс. рублей¹⁷.

Бездействие должностных лиц правоохранительных органов, отказ в возбуждении уголовных дел и дел об административных правонарушениях по фактам агрессивных проявлений в отношении участников ЛГБТ-сообщества не только укрепляет у хулиганствующих молодчиков уверенность в своей безнаказанности, но и разрушает в обществе уважение к закону, веру в справедливость.

Особое значение в борьбе с проявлениями дискриминации имеет точная квалификация преступных деяний, учитывающая в качестве отягчающих вину обстоятельств мотивы вражды и ненависти, которыми руководствуются нападающие. Между тем практика уголовного и административного преследования лиц, совершивших преступные деяния или правонарушения в отношении членов ЛГБТ-сообщества, показывает, что ни органы следствия, ни органы прокуратуры не принимают достаточных мер для учета мотива ненависти при квалификации подобных дел.

В 2015 году имели место неоднократные агрессивные проявления нетерпимости по отношению к участникам ЛГБТ-сообщества, имевшие признаки разжигания вражды и ненависти. Особенно ярко это проявилось 1 мая, когда самозванные блюстители порядка оскорбляли, используя угрозы и непристойные выражения, участников демон-



Открытие ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о Бок». Противников мероприятия не пропускают в помещение кинотеатра сотрудники правоохранительных органов. ТРК «Варшавский экспресс». 19.11.2015.

¹⁶ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 36.

¹⁷ Дело № 2-2757.



*«Радужная колонна»
на согласованном публичном
мероприятии с заявленной
целью «Демонстрация
и митинг с целью свободного
выражения мнений
о внутренней и внешней
политике
Российской Федерации».
01.05.2015.*

страции, идущих в составе «Радужной колонны»¹⁸, и 19 ноября у кинотеатра «КАРО 9 Варшавский экспресс» перед церемонией открытия VIII Международного ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о Бок». Вызывает тревогу, что активное участие в этих организованных агрессивных действиях принимали некоторые должностные лица органов государственной власти Санкт-Петербурга.

По делу о «речах ненависти» в адрес ЛГБТ-сообщества и «Радужной колонны» на демонстрации 1 мая в Санкт-Петербурге Кировским судом Санкт-Петербурга была назначена лингвистическая экспертиза. Эксперт оценил выражения противников ЛГБТ как оскорбления, высказанные в адрес конкретных лиц, и указал, что ряд этих оскорблений может быть связан только с их предполагаемой или реальной сексуальной ориентацией.

В Докладе Уполномоченного за 2014 год сообщалось, что в Санкт-Петербурге активизировалась деятельность лиц, собирающих в сети Интернет информацию о работниках учреждений образования, являющихся членами либо активными защитниками ЛГБТ-сообщества. Информация направлялась руководителям этих учреждений с требованиями уволить педагога, «пропагандирующего извращения», в некоторых случаях – даже ученикам педагога и их родителям. В 2015 году эта «инициатива» коснулась 3 петербургских педагогов, которые, к чести руководителей образовательных учреждений, были поддержаны ими и сохранили работу.

С дискриминационным подходом сталкиваются и граждане, сменившие пол (трансгендерные люди), которым органы записи актов гражданского состояния (ЗАГС) отказывают во внесении соответствующих изменений в их личные документы¹⁹.

Так, к Уполномоченному обратилась трансгендерная женщина Я., которой была произведена коррекция пола, что подтверждалось справкой, выданной учреждением здравоохранения. На заявление Я. о внесении в ее личные документы изменений пола и имени (с мужского на женское) отдел ЗАГС Выборгского района ответил отказом, пояснив, что вопрос может быть решен только в судебном порядке.

На запрос Уполномоченного Комитет по делам ЗАГС Правительства Санкт-Петербурга сообщил²⁰, что судебное решение требуется в связи с тем, что форма медицинской справки об изменении пола, являющейся основанием для изменения документов заявителей в административном порядке, не утверждена уполномоченным органом. Закон, пред-

¹⁸ http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_shestviem_i_mitingom_1_maj

¹⁹ В соответствии со ст. 70 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» внесение исправления или изменения в запись акта гражданского состояния возможно, если представлен документ об изменении пола, выданный медицинской организацией по форме и в порядке, которые установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

²⁰ Письмо Комитета по делам записи актов гражданского состояния Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 01-06-10/16-0-1.

усматривающий утверждение формы указанной медицинской справки федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, вступил в силу еще в ноябре 2013 года²¹, однако Министерством здравоохранения Российской Федерации до настоящего времени форма документа не утверждена.

Таким образом, в данном случае нарушение прав человека вызвано задержкой в утверждении подзаконного нормативного акта.

Дискриминация людей, содержащихся под стражей

В 2014 году были выявлены признаки дискриминации женщин, содержащихся в следственном изоляторе № 5 УФСИН, отлученных от их новорожденных детей, что привело к невозможности грудного вскармливания²². Уполномоченный предложил руководству УФСИН разработать совместно с Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга регламент взаимодействия подведомственных учреждений по оказанию медицинской помощи беременным женщинам, женщинам в послеродовом периоде, содержащимся в учреждениях УФСИН, а также их новорожденным детям, предусматривающий возможность пребывания женщин в послеродовом периоде в учреждениях здравоохранения вместе с новорожденными детьми, нуждающимися в стационарном лечении (обследовании). Эта рекомендация не была реализована. Между тем в 2015 году практика разлучения содержащихся в учреждениях УФСИН женщин с новорожденными продолжалась.

Также в 2015 году в учреждениях УФСИН имели место факты дискриминационных нарушений прав граждан на обращение к Уполномоченному, выявлены препятствия реализации права на свободу совести заключенных-мусульман, нарушения социальных прав инвалидов, содержащихся в учреждениях УФСИН²³.

Семейно-бытовое насилие

Жертвами домашнего насилия могут стать любые члены семьи, в том числе дети и пожилые люди. Однако факты свидетельствуют о том, что в большинстве случаев домашнее насилие совершается в отношении женщин²⁴. Международные органы защиты прав человека рассматривают насилие в отношении женщин, включая домашнее насилие, как форму дискриминации²⁵.

²¹ Федеральный закон от 25.11.2013 № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

²² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 11–12.

²³ См. раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

²⁴ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 09.11.2015 № 14/1-3877; результаты социологического опроса, проведенного по заказу Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга.

²⁵ Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 19 (1992). Постановление Европейского суда по правам человека по делу Опуз против Турции, жалоба № 33401/02, 09.06.2009, § 191.



*Плакат
«Я сильная, я выдержу» –
работа участниц конкурса
«Права человека – 2015»,
студенток
Санкт-Петербургского
Гуманитарного университета
профсоюзов
Екатерины Загребиной
и Юлии Корепановой.*

Насилие в семье зачастую воспринимается лишь как социальная проблема, затрагивающая неблагополучные семьи. В обществе еще не сформировано понимание, что право не подвергаться унижению человеческого достоинства распространяется и на внутрисемейные отношения. Роль государства в данной сфере – создавать эффективные механизмы защиты жертв домашнего насилия, привлекать к ответственности семейных тиранов, информировать общество о проблемах домашнего насилия и способствовать формированию ненасильственного поведения.

По данным ГУ МВД, за 9 месяцев 2015 года 44 из 137 (32%) убийств и 35 из 88 (39,8%) фактов причинения тяжкого вреда здоровью совершены на бытовой почве²⁶.

Проблема домашнего насилия носит скрытый характер: немногие жертвы готовы о ней говорить и обращаться за помощью в восстановлении нарушенных прав²⁷.

В настоящее время эффективные механизмы защиты потерпевших от домашнего насилия и привлечения к ответственности агрессоров отсутствуют.

Полиция признает, что существующих мер профилактического воздействия на семейных тиранов со стороны участковых (посещение по месту жительства и профилактические беседы) явно недостаточно. Совершивших насилие в семье граждан доставляют в территориальное подразделение полиции на 3 часа, после чего в большинстве случаев отпускают по месту жительства. Семейные конфликты после этого нередко лишь усугубляются.

Большинство случаев насилия в семье квалифицируются как побои либо причинение легкого вреда здоровью. Уголовные дела в таких случаях возбуждаются только по заявлению потерпевшей стороны (дела частного обвинения). Жертва насилия обязана самостоятельно поддерживать обвинение, представлять доказательства в соответствии с УПК и т. д., поэтому чаще всего дела о домашнем насилии до суда не доходят. По данным ГУ МВД, за 9 месяцев 2015 года полиция направила мировым судьям 1405 материалов по таким делам, из них осуждено с вынесением обвинительного приговора 25 человек²⁸. Представляется, что уголовные дела по преступлениям, совершенным в семье вне зависимости от их тяжести, необходимо из категории дел частного обвинения перевести в категорию дел публичного обвинения, по которым расследованием занимаются уполномоченные органы, а обвинение в суде поддерживает прокурор.

²⁶ Письмо ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 09.11.2015 № 14/1-3877.

²⁷ По результатам социологического опроса, проведенного в 2015 году по заказу Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, лишь 28% пострадавших от домашнего насилия обращались за помощью. Из них к родственникам обращались 56% пострадавших, в правоохранительные органы – 54%, к социальным работникам и психологам – 19%, в кризисные центры и приюты – лишь 7%, по телефону доверия звонили 6% пострадавших. Государственные учреждения, социальные службы, кризисные центры, общественные организации и телефоны доверия для жертв домашнего насилия известны лишь 30% респондентов.

²⁸ Письмо ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 09.11.2015 № 14/1-3877.

Эффективной мерой борьбы с домашним насилием могло бы стать привлечение домашних агрессоров к административной ответственности с наказанием в виде ареста на срок до 15 суток (в зависимости от тяжести конфликтной ситуации), а при повторном совершении административного правонарушения в семейно-бытовой сфере – привлечение к уголовной ответственности с обязательным вменением определенных обязанностей (прохождения курса лечения, психологической реабилитации и др.).

Опыт других стран показал, что для нормативного обеспечения предупреждения и профилактики насилия в семье важную роль может играть специальный закон. Такой закон способствует развитию системного подхода к решению проблемы домашнего насилия, устанавливает порядок межведомственного взаимодействия, формирует механизмы обеспечения безопасности жертв (охранные ордера и т. п.), систему социальной поддержки жертв и агрессоров (приюты, программы реабилитации) и др.

Важную роль в изменении отношения общества к проблемам домашнего насилия может сыграть присоединение к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и с домашним насилием (Стамбульская Конвенция). Конвенция обязывает государства не только привлекать к ответственности виновных, но и обеспечивать защиту жертвам, принимать меры по предотвращению домашнего насилия.

Рекомендации

1. 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).

2. Прокуратуре Санкт-Петербурга, ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области для усиления борьбы с ксенофобией и ее профилактики усилить контроль и надзор за исполнением действующего законодательства, установлением и привлечением к ответственности лиц, виновных в совершении правонарушений, связанных с дискриминацией и нарушением принципов равноправия.

3. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложениями:

- об ускорении принятия федерального закона о предупреждении и профилактике насилия в семье;
- о внесении в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменений, предусматривающих возбуждение уголовных дел о домашнем насилии в порядке публичного обвинения.



«Гребец». Скульптор Дмитрий Каминкер. Памятник установлен на берегу Среднего Суздальского озера в 2003 году.

1.3. Право на участие в управлении делами государства

Всеобщая декларация прав человека

Статья 21, часть 3

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

Защита избирательных прав граждан непосредственно входит в компетенцию Уполномоченного в соответствии с пунктом 5 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» и статьей 21 Всеобщей декларации прав человека.

В 2014 году в период проведения выборов высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга – и депутатов муниципальных советов (МС) 107 муниципальных образований (МО) было отмечено значительное число нарушений¹.

В 2015 году суды продолжали рассмотрение заявлений о защите избирательных прав, нарушенных, по мнению заявителей, в этот период. Некоторые из состоявшихся судебных разбирательств выявили новые проблемы, способствующие нарушению прав граждан.

Так, к Уполномоченному поступила информация от заявителя А. о нарушении его права на истребование доказательств в процессе судебного разбирательства. Заявитель обжаловал результаты голосования на избирательном участке № 567 на выборах депутатов МС МО Гражданка на основании того, что протокол об итогах голосования был составлен участковой избирательной комиссией (УИК) не в помещении для голосования, как того требует закон, а в неизвестном месте, куда частью членов УИК были вынесены избирательные бюллетени². Весомым доказательством доводов заявителя могли бы стать материалы видеонаблюдения на избирательном участке. В соответствии с установленным порядком видеонаблюдения³ Калининский районный суд по ходатайству заявителя истребовал видеоматериалы из государственного унитарного предприятия «Автоматическая телефонная станция Смольного», осуществлявшего их обработку и хранение. Запрос суда вопреки действующему законодательству исполнен не был, что помешало заявителю защитить его избирательные права⁴. Вызывает сожаление, что суд в данном случае никак не отреагировал на фактический отказ в предоставлении доказательств⁵.

¹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 49–62.

² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 60.

³ Видеонаблюдение осуществлялось в порядке, установленном Постановлением ЦИК РФ от 26.09.2012 № 142/1076-6 и решениями Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 29.07.2014 № 69-13 и 09.09.2014 № 82-5.

⁴ Дело № 2-936/2015.

⁵ В соответствии с пунктом 3 статьи 57 ГПК РФ, в случае невыполнения требования суда о представлении доказательства по причинам, признанным судом неуважительными, на виновных должностных лиц или на граждан, не являющихся лицами, участвующими в деле, налагается штраф: на должностных лиц в размере до 1 тыс. руб., на граждан – до 500 руб.



Плакат «Право выбора» – работа участницы конкурса «Права человека – 2015», студентки Санкт-Петербургского университета МВД России Полины Бутурлинской.

По информации граждан и общественной организации «Наблюдатели Петербурга», подобные случаи непредоставления материалов видеонаблюдения на избирательных участках по запросам граждан, намеревавшихся защищать свои избирательные права в суде, в 2014–2015 годах имели место неоднократно.

В 2015 году в Санкт-Петербурге состоялись выборы депутатов представительных органов муниципальных образований город Ломоносов и поселок Солнечное.

Анализ информации, поступавшей к Уполномоченному из различных источников (обращения участников избирательного процесса, данные государственных органов и органов местного самоуправления, сообщения СМИ, материалы проверок и др.), позволяет констатировать, что выборы сопровождались значительно меньшим количе-

ством нарушений, чем в 2014 году.

В то же время некоторые проблемы, на которые в предыдущие годы обращал внимание Уполномоченный, не были до конца преодолены. Наиболее существенными из них были:

- отсутствие информации о подготовке выборов и деятельности ряда избирательных комиссий;
- недоступность избирательной комиссии муниципального образования (ИКМО) поселок Солнечное;
- недостаточная квалификация части членов избирательных комиссий.

Отсутствие информации о подготовке выборов и деятельности ряда избирательных комиссий

В МО город Ломоносов назначение выборов прошло в соответствии с законом. Дата назначения выборов муниципальным советом была известна заранее благодаря информации, размещенной на сайте МО. Все решения ИКМО город Ломоносов, включая итоговые финансовые отчеты кандидатов, размещались в специальном разделе сайта «ИКМО».

Проверка, проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного 7 сентября 2015 года (в период проведения досрочного голосования в ИКМО), показала, что информация о составе комиссии и режиме ее работы, принятых решениях, о кандидатах в депутаты находилась в помещении ИКМО непосредственно перед помещением, в котором проводилось досрочное голосование, и была доступна всем желающим.

В то же время были выявлены нарушения порядка размещения агитационных материалов кандидатов на территории МО. Законом определено, что органы местного самоуправления по предложению ИКМО обязаны



Страница официального сайта муниципального образования город Ломоносов.

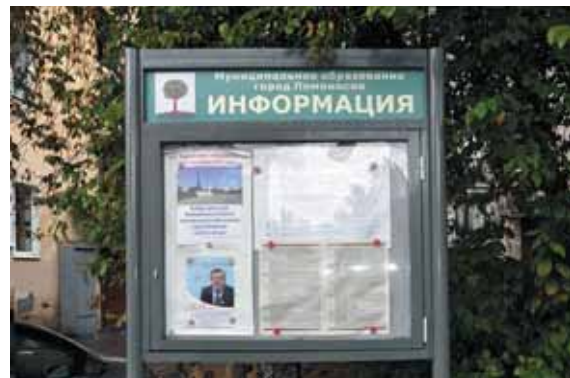
выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка, причем площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов избирательных комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов⁶.

При проверке 7 сентября 2015 года (в период проведения досрочного голосования) двух из двадцати специальных мест для размещения печатных агитационных материалов⁷ обнаружено, что на стендах была размещена информация об избирательных округах, о дате выборов, а также о кандидатах, выдвинутых только одной партией.

14 сентября 2015 года (в день голосования на выборах депутатов МС МО поселок Ломоносов) при проверке сотрудниками аппарата Уполномоченного двух других специальных мест для размещения печатных агитационных материалов⁸ обнаружена та же картина, что и 7 сентября: на обоих стендах была размещена информация об избирательных округах, о дате голосования и о кандидатах, выдвинутых только одной партией.

Председатель ИКМО пояснила, что для размещения на стендах агитационных материалов кандидатам необходимо передать их через ИКМО вместе с соответствующим заявлением на имя главы местной администрации. Представляется, что такой порядок использования информационных стендов, к тому же установленный не решением ИКМО, а местной администрацией, не соответствовал действующему законодательству и затруднял размещение агитационных материалов кандидатов.

В МО поселок Солнечное полномочия депутатов МС истекали лишь в 2016 году. Информация о том, что депутаты МС досрочно сложили полномочия (после чего 16 июля 2015 года ИКМО поселка Солнечное назначила досрочные выборы депутатов на 14 сентября 2015 года), не была доступна заинтересованным лицам. ИКМО поселка Солнечный в нарушение законодательства о выборах не уведомила о назначении досрочных выборов депутатов МС не только Санкт-Петербургскую избирательную комиссию (СПБИК), но и территориальные органы Минюста России (с целью определения перечня политических партий и организаций, которые имеют право выдвигать своих кандидатов на данных выборах), Роскомнадзора (с целью определения СМИ, которые обязаны публиковать информацию о данных выборах на безвозмездной основе), органы полиции (с целью обеспечения безопасности участников



Информационные стенды с агитационными материалами кандидатов в депутаты. Ломоносов. 07.09.2015.

⁶ Пункт 7 статьи 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁷ На ул. Кронштадтской, д. 4А и ул. Красного Флота, д. 5-7.

⁸ На ул. Победы, д. 34/2 и Ораниенбаумском пр., д. 39, корп. 2.



*Копии решений о назначении
и организации выборов,
размещенные перед входом
в помещение ИКМО
поселок Солнечное.
28.07.2015.*

избирательного процесса и сохранности избирательной документации), Администрацию Курортного района Санкт-Петербурга (с целью получения актуализированного списка избирателей) и руководство Сбербанка (для определения его филиалов, в которых кандидаты смогли бы открыть специальные избирательные счета).

Как следует из обращений граждан к Уполномоченному и в СПБИК, материалов проверки, проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного⁹, доступ к информации о назначении выборов, опубликованной в газете «Солнечные часы» (спецвыпуск № 4, часть 1 от 17.07.2015), обеспечен не был: на территории поселка газета не распространялась, на сайте МО поселок Солнечное ни решение муниципального совета о досрочном сложении полномочий, ни решения ИКМО о назначении и организации выборов не публиковались. Решения ИКМО вывешивались только в небольшом неосвещенном помещении непосредственно перед входом в комиссию, где прочесть их было практически невозможно.

О грядущих в Солнечном выборах СПБИК стало известно лишь 25 июля 2015 года¹⁰. В данном случае, в отличие от аналогичной практики 2014 года, СПБИК приняла необходимые действенные меры по защите избирательных прав граждан, в том числе после 25 июля 2015 года оперативно размещала всю необходимую информацию о выборах в Солнечном на своем сайте. После формирования нового состава ИКМО препятствий для доступа к информации об организации и проведении выборов в Солнечном не наблюдалось.

Территориальные избирательные комиссии Санкт-Петербурга (ТИК) в нарушение действующего законодательства¹¹ в 2015 году, как и в предыдущие годы, не предоставляли исчерпывающую достоверную информацию о своей деятельности.

Отрадно, что СПБИК и ТИКи учли сделанные в Докладах Уполномоченного за 2013 и 2014 годы выводы о необходимости наличия у ТИКов сайтов в сети Интернет для опубликования информации об их деятельности. В 2015 году ТИКи начали создавать собственные сайты, однако прямые ссылки на соответствующие страницы на сайте СПБИК отсутствуют, а сами сайты не индексируются поисковыми системами¹².

Так, при помощи поисковой системы Яндекс по состоянию на 7 февраля 2016 года в сети Интернет обнаружен только сайт ТИКа № 1, на котором размещены сведения о составе комиссии, месте ее расположения и времени работы, адресе электронной почты. Решения комиссии на сайте не представлены.

⁹ http://ombudsmanspb.ru/28_07_2015_otchet_o_rezultatah_proverki_okruzhnoj_

¹⁰ <http://st-petersburg.izbirkom.ru/WAY/959199/sx/art/979108/cp/151/br/958733>

¹¹ Статьи 6, 13, 16 Федерального закона от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

¹² По состоянию на 07.02.2016.

Поскольку ТИКи являются государственными органами, на них в полной мере распространяются требования об обеспечении доступа граждан к информации об их деятельности¹³, в том числе к решениям, касающимся подготовки и проведения выборов¹⁴.

В настоящее время порядок организации доступа и осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности СПБИК и ТИКов регулируется Решением СПБИК от 29.11.2010 № 87-3, согласно которому доступ к информации обеспечивается следующими способами: обнародование (опубликование) информации о деятельности СПБИК, ТИКов в средствах массовой информации; размещение информации о деятельности СПБИК, ТИКов в сети Интернет на официальном сайте СПБИК; размещение информации о деятельности СПБИК, ТИКов на стендах, с помощью технических средств в помещениях СПБИК, ТИКов и др. При этом указанным решением не установлены конкретные СМИ, в которых публикуется (обнародуется) информация о деятельности ТИКов и сроки ее опубликования (обнародования). В состав информации о деятельности СПБИК и ТИКов, размещаемой в сети Интернет¹⁵, включены сведения о проведении мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, мероприятий, направленных на развитие избирательной системы в Санкт-Петербурге, на правовое обучение избирателей, профессиональную подготовку членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов. При этом понятие «мероприятие» не конкретизировано, что дает возможность его недобросовестной интерпретации, позволяющей в конечном счете не доводить до сведения заинтересованных лиц значимую информацию о ходе подготовки к выборам и референдумам, в том числе о принятых решениях ТИКов.

Проверка, проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного в мае 2015 года, показала, что на сайте СПБИК в разделе «Новости» публикуется информация о мероприятиях с участием председателей ТИКов, в некоторых случаях – отдельных членов ТИКов. Из 60 сообщений, опубликованных в период с 30 марта по 7 мая 2015 года, председатели ТИКов упомянуты в 29. При этом 13 из указанных 29 публикаций освещали публичные



Информационные материалы, размещенные перед входом в помещение ТИК № 17 (Арсенальная наб., 13/1). 22.05.2015.

¹³ Обязательная для размещения государственными органами в сети Интернет информация – общие сведения о государственном органе, наименование и структура государственного органа, почтовый адрес, адрес электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб; перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, подведомственных организаций; информация о нормотворческой деятельности государственного органа; порядок и время приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, порядок рассмотрения их обращений с указанием актов, регулирующих эту деятельность; фамилия, имя и отчество руководителя подразделения или иного должностного лица, к полномочиям которых отнесены организация приема указанных лиц, обеспечение рассмотрения их обращений, а также номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера; обзоры этих обращений, а также обобщенную информацию о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах.

¹⁴ Пункт 2 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹⁵ Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 29.11.2010 № 87-4.

мероприятия, не связанные с осуществлением полномочий ТИКов (субботник, посадку деревьев, первомайскую демонстрацию, торжественные мероприятия в честь 70-й годовщины окончания Великой Отечественной войны 1941–1945 годов), и ни в одной публикации не содержалось информации о заседаниях ТИКов (в том числе сообщений о времени и месте их проведения) и принятых ими решениях.

Выборочная проверка, проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного в мае 2015 года по адресам расположения ТИКов № 10, 11, 14, 16, 17, 22, 30, показала, что на стендах, размещенных в непосредственной близости от занимаемых комиссиями помещений, отсутствовала информация о заседаниях и принятых решениях ТИКов, о порядке приема граждан и порядке доступа к информации о деятельности комиссий. Сведения о времени работы комиссии были представлены только на стенде ТИКа № 17. Что касается ТИКа № 22, то состав информации, размещенной около этой комиссии, оценить не удалось, поскольку комиссия оказалась недоступна для посещения (вход в часть здания Администрации Выборгского района Санкт-Петербурга, в которой располагается ТИК № 22, осуществляется только по специальным пропускам, а на звонок по телефону ТИКа № 22 никто не отвечал).

В ответ на запрос Уполномоченного председатели всех тридцати ТИКов сообщили, что в 2015 году комиссии не осуществляли действий по подготовке и проведению выборов, а вопрос о порядке опубликования решений будет рассмотрен в период проведения избирательных кампаний. Однако такая позиция не соответствует ни действующему законодательству, ни сложившейся практике работы ТИКов.

К примеру, СПБИК в течение 2015 года неоднократно принимала решения о дополнительном зачислении граждан в резерв составов участковых комиссий¹⁶ (Резерв). Но согласно действующему порядку зачисление в Резерв производится избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации на основании решений ТИКов, содержащих соответствующие предложения¹⁷. Кроме того, в 2015 году СПБИК более 10 раз принимала решения об исключении лиц из Резерва¹⁸, в том числе и на основании их назначения в состав УИКов¹⁹. Например, 10 февраля 2015 года из Резерва по причине назначения в УИКи, подведомственные двадцати пяти ТИКа, было исключено более 1300 человек. Указанные лица могли быть включены в состав УИКов только на основании решений соответствующих ТИКов²⁰.

Решения ТИКов о формировании УИКов и предложениях для зачисления в Резерв, безусловно, относятся к категории решений, непосредственно связанных с подготовкой выборов и, соответственно, подлежащих опубликованию. Таким образом, не публикуя эти решения, ТИКи нарушают действующее законодательство и создают условия, способствующие нарушению избирательных прав граждан.

¹⁶ Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 02.04.2015 № 106-3, от 20.08.2015 № 122-6, от 22.10.2015 № 130-4.

¹⁷ Пункты 8, 20 Постановления ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1137-6 «О порядке формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий».

¹⁸ Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 29.01.2015 № 99-3, от 10.02.2015 № 101-1 и др.

¹⁹ Подпункт «г» пункта 25 Постановления ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1137-6 «О порядке формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий».

²⁰ Статья 27 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вопрос об организации реального, а не мнимого доступа к решениям ТИКов и другой значимой информации об их деятельности может быть достаточно просто решен путем внесения соответствующих изменений в Решения СПБИК от 29.11.2010 № 87-З и № 87-4 и организации действенного контроля за исполнением этих решений.

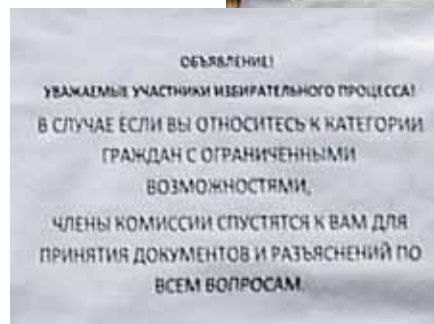
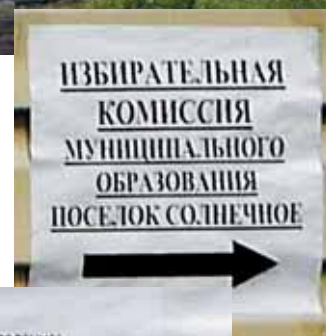
Недоступность ИКМО поселок Солнечное в период выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты муниципальных советов

В 2015 году на досрочных выборах депутатов МС МО поселок Солнечное повторилась ситуация создания препятствий для выдвижения кандидатов в депутаты, наблюдавшаяся в ряде МО в 2014 году²¹.

Поскольку выборы были досрочными, ИКМО поселок Солнечное приняла решение о сокращении сроков избирательных действий на треть. С 25 июля 2015 года, когда о назначении досрочных выборов в Солнечном стало известно, до окончания периода выдвижения кандидатов оставалось пять дней – срок недостаточный для того, чтобы все желающие могли осуществить выдвижение кандидатов в депутаты.

Проверка, проведенная 28 июля 2015 года (за три дня до окончания периода выдвижения) сотрудниками аппарата Уполномоченного²², подтвердила ненадлежащую организацию приема документов от кандидатов и избирательных объединений в окружной избирательной комиссии № 1 (ОИК)²³. Находившиеся вблизи комиссии граждане сообщили, что, занимая очередь с 4 часов утра, они в течение нескольких дней безрезультатно пытались подать в ОИК документы о своем выдвижении кандидатами в депутаты. Представителю одного из избирательных объединений в присутствии сотрудников аппарата Уполномоченного ОИК отказала в принятии извещения о проведении предвыборной конференции. Перед входом в ОИК постоянно находилась большая группа граждан, называвшихся кандидатами в депутаты, которые препятствовали прохождению в комиссию других лиц. ОИК принимала документы в течение четырех часов только по будним дням, при этом работала крайне медленно (по состоянию на 28 июля 2015 года документы о выдвижении были приняты у семи кандидатов).

СПБИК в данном случае приняла эффективные решения по защите избирательных прав граждан. Жалобы были рассмотрены в предельно короткие сроки, незаконные



Отдельный вход в помещение ОИК № 1. Солнечное, ул. Вокзальная, д. 15. Указатель на место расположения ИКМО. 28.07.2015.

²¹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 54–58.

²² http://ombudsmanspb.ru/28_07_2015_otchet_o_rezultatah_proverki_okrzhnoj_

²³ Единственная окружная избирательная комиссия (ОИК № 1) была сформирована в соответствии с решением ИКМО поселок Солнечное.



*Вход в помещение для
голосования. Ломоносов.
13.09.2015.*

решения ИКМО поселок Солнечное и ОИК, препятствующие реализации избирательных прав граждан, были отменены²⁴. СПБИК продлила период выдвижения, обязала ОИК принять документы у всех желающих. После досрочного прекращения по собственному желанию полномочий почти всех членов ИКМО Солнечное СПБИК оперативно сформировала новый состав ИКМО²⁵. День голосования в связи с этим был вынужденно перенесен с 13 сентября на 15 ноября 2015 года, но дальнейший ход избирательной кампании не сопровождался нарушениями закона, доступ в избирательные комиссии был полностью восстановлен.

Представляется, что одной из главных причин нарушений избирательных прав при организации досрочных выборов в поселке Солнечное стала безнаказанность организаторов подобных «мероприятий» в период избирательной кампании 2014 года – фактически никто из них не понес никакой ответственности за нарушения, не позволившие многим гражданам реализовать свое пассивное избирательное право.

В МО город Ломоносов в 2015 году на всех этапах избирательного процесса был обеспечен свободный доступ в избирательные комиссии всех уровней. При подведении итогов выборов присутствовали члены ИКМО с правом решающего и совещательного голоса, председатели и члены УИКов, доставившие в ИКМО заверенные протоколы об итогах голосования, наблюдатели, представители СМИ. По мере проверки протоколов УИКов членами ИКМО данные об итогах голосования вносились в сводные таблицы, и сразу же после этого – в ГАС «Выборы».

Для предотвращения в будущем нарушений принципа гласности при прекращении полномочий представительных органов местного самоуправления и назначения выборов СПБИК подготовлен проект изменений в законы Санкт-Петербурга, регулирующие проведение муниципальных выборов. К данному проекту Уполномоченным были направлены в адрес СПБИК дополнительные предложения, которые были частично учтены в окончательном варианте законопроекта²⁶.

Недостаточная квалификация части членов избирательных комиссий

В 2014 году Уполномоченный обращал внимание на нарушение некоторыми избирательными комиссиями и их членами законодательства о выборах. Несмотря на то что в Санкт-Петербурге обучение участников выборов проводилось в течение 2015 года постоянно²⁷, уровень их квалификации по-прежнему вызывает беспокойство.

Так, сотрудники аппарата Уполномоченного при проведении проверки соблюдения избирательных прав граждан на выборах депутатов МС МО город Ломоносов установили, что в единый день голосования 13 сентября 2015 года на избирательном участке № 1712

²⁴ Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 28.07.2015 № 118-3 и № 118-4; от 30.07.2015 № 119-1; от 05.08.2015 № 120-2 и № 120-4 и др.

²⁵ Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 27.08.2015 № 124-4.

²⁶ Проект Закона Санкт-Петербурга одобрен постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.11.2015 № 1064.

²⁷ Согласно решению Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 22.01.2015 № 99-6.

при определении итогов голосования члены УИК в нарушение закона ограничивали перемещение наблюдателей, не давали им возможности наблюдать за работой со списками избирателей. Несмотря на то что непосредственный подсчет голосов избирателей определялся при помощи комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБов) и занял всего несколько минут, определение итогов голосования и составление итогового протокола длилось более 2,5 часов. Члены УИКа, как представляется, недостаточно знали процедуру подведения итогов голосования и вынуждены были пользоваться помощью присутствовавших на избирательном участке членов вышестоящих комиссий. По окончании всех подсчетов и внесения данных в протокол в нарушение закона²⁸ заседание УИКа не проводилось.

Таким образом, несмотря на имеющиеся в 2015 году некоторые позитивные изменения ситуации с соблюдением избирательных прав граждан по сравнению с 2014 годом, сохраняет актуальность решение таких вопросов, как обеспечение беспрепятственного доступа граждан к информации о деятельности избирательных комиссий и повышение квалификации членов избирательных комиссий. Это особенно важно в преддверии проведения в 2016 году выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Рекомендации

1. Санкт-Петербургской избирательной комиссии, территориальным избирательным комиссиям Санкт-Петербурга принять меры для публикации на сайтах территориальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга информации в соответствии с требованиями законодательства.

2. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

– об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении в федеральные законы²⁹ положений об обязательном опубликовании в сети Интернет избирательными комиссиями всех уровней их решений и сведений о составе комиссий, местах их расположения (включая нижестоящие комиссии) и режиме работы;

– об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о дополнении федерального закона³⁰ положением об обязательности размещения на сайтах органов местного самоуправления информации о деятельности избирательной комиссии муниципального образования по организации и проведению выборов.



*Комплексы обработки
избирательных бюллетеней.
Ломоносов. 13.09.2015.*

²⁸ Пункт 26 статьи 69 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²⁹ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³⁰ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».



Памятник М.И.Кутузову в сквере у Казанского собора. Скульпторы Борис Орловский и Василий Стасов, архитектор Константин Тон. Памятник открыт в 1837 году.

1.4. Право на свободу собраний

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 Российской Федерации право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является фундаментальным правом человека, обеспечивающим возможность влиять на деятельность органов публичной власти и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством. Право на свободу собраний может быть ограничено только в исключительных случаях и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства. Реагирование публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования не должно зависеть от политических взглядов их инициаторов¹.

Для обеспечения гарантий права граждан на свободу проведения мирных собраний, соблюдения прав и свобод граждан в ходе публичных мероприятий и восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный взаимодействует с органами государственной власти, в том числе с Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга (КВЗПБ) и ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, с органами прокуратуры. При наблюдении за публичными мероприятиями Уполномоченный и его представители также взаимодействуют с представителями общественных объединений.

В 2015 году в части обеспечения права на свободу мирных собраний выявлены следующие проблемы:

- уполномоченные органы исполнительной власти систематически отказывают в согласовании проведения публичных мероприятий и предлагают проводить их в местах, где заявленные организаторами цели заведомо не могут быть достигнуты;
- расширяется практика организации публичных мероприятий, фактической целью которых оказывается недопущение проведения другого публичного мероприятия.

*В 2015 году
в Санкт-Петербурге
было проведено*

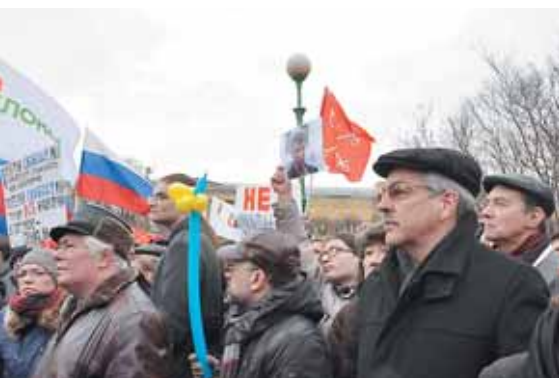
2740 публичных
мероприятий
(в 2014 году – 3073).

*В ходе проведения
мероприятий было
задержано
24 человека,
(в 2014 году – 193 человека).*

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

*На **19** публичных
мероприятиях
за обеспечением прав
и свобод граждан наблюдал
Уполномоченный
и его представители.*

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.05.2012 № 12-П.



*Наблюдение за митингом
в память о Борисе Немцове
в специально отведенном месте
на Марсовом поле.
01.03.2015.*



*Сотрудники полиции
и представители Объединенной
группы общественного
наблюдения на митинге
с заявленной целью «Призыв
к толерантному отношению
общества к ЛГБТ, демонстрация
мирных намерений
и позитивного обращения ЛГБТ
к обществу». Марсово поле.
17.05.2015.*

— правовое регулирование проведения публичных мероприятий в специально отведенных местах и расположение этих мест не соответствует общественным потребностям;

— правоохранительные органы недостаточно эффективно реагируют на противоправные действия по воспрепятствованию проведению публичных мероприятий.

Отказы в согласовании публичных мероприятий

КВЗПБ в 2015 году было рассмотрено 363 уведомления о проведении публичных мероприятий (в 2014 году — 394), из них в 177 случаях (49%) мероприятия согласованы не были (в 2014 году — 207)².

Данные о согласовании публичных мероприятий свидетельствуют о различиях в правоприменении норм действующего законодательства, регулирующих вопросы свободы собраний, в различных районах Санкт-Петербурга. Так, в 2015 году в администрацию Центрального района поступило 433 уведомления о проведении публичных мероприятий, в 56 случаях (13%) публичные мероприятия не были согласованы³; в администрацию Красносельского района поступило 28 уведомлений, все они были согласованы⁴; в администрацию Невского района поступило 10 уведомлений, в 9 случаях (90%) проведение публичных мероприятий не было согласовано⁵.

Согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации при согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью

защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели, включая свободное формирование и выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований, в том числе политических, и их доведение до соответствующих адресатов⁶.

² Письмо КВЗПБ от 27.01.2016 № 01-17-133/16-1-1.

³ Письмо администрации Центрального района от 21.01.2016 № 01-14-40/16-0-1.

⁴ Письмо администрации Красносельского района от 20.01.2016 № 07-45-13/16-0-1.

⁵ Письмо администрации Невского района от 21.01.2016 № 028-6/16-0-1.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П.

Следует отметить, что в большинстве случаев отказы в согласовании публичных мероприятий, указанных в уведомлениях, были законными и обоснованными. При этом организаторам предлагалось в том числе рассмотреть возможность изменения времени и (или) места проведения публичных мероприятий. Однако во многих случаях предлагаемые для публичных мероприятий территории находились на значительном удалении от первоначально заявленных мест и, по сути, были непригодны для реализации заявленных целей. Нередко отказы обосновывались надуманными причинами, например строительными работами, иными ранее согласованными публичными мероприятиями (в том числе культурно-массовыми или спортивными) и т. п.⁷, причем, как выяснялось впоследствии, мероприятия и работы, послужившие предлогом для отказа, фактически не проводились.

Так, группой граждан в КВЗПБ было подано уведомление о проведении 1 марта 2015 года шествия и митинга на Конюшенной площади с целью «информирования граждан об экономической ситуации в стране и ситуации на Юго-Востоке Украины». Заявителям было отказано, в частности на основании того, что у здания Конюшенного ведомства выполняются ремонтно-эксплуатационные работы с установкой временного ограждения опасной зоны⁸. Только вмешательство Уполномоченного⁹ и содействие Губернатора позволило провести 1 марта 2015 года шествие в форме прогулки и митинг в другом месте (в центре Санкт-Петербурга) – на Марсовом поле.

При этом 18 марта 2015 года на Конюшенной площади был согласован КВЗПБ «Митинг-концерт, посвященный годовщине возвращения Республики Крым в состав Российской Федерации», с заявленной численностью участников 10 000 человек. Визуальный осмотр представителем Уполномоченного заявленного места проведения акций, Конюшенной площади, 1 и 18 марта 2015 года не выявил различий в состоянии ограждений и наличии строительной техники и механизмов в эти дни¹⁰.



Митинг с заявленной целью «Выразить несогласие с политикой США и Запада». Данное публичное мероприятие стало причиной отказа в согласовании митинга с заявленной целью «Демонстрация несогласия с боевыми действиями на территории Украины». Марсово поле. 27.09.2015.



Согласованное публичное мероприятие с заявленной целью «Митинг-концерт, посвященный годовщине возвращения Республики Крым в состав Российской Федерации». Конюшенная площадь. 18.03.2015.

⁷ Письмо администрации Василеостровского района от 27.10.2015 № 01-52-159/15-3-1, письмо КВЗПБ от 16.07.2015 № 19.7-4516/15.

⁸ Письмо КВЗПБ от 16.02.2015 № 19.7-539/15.

⁹ Письмо Губернатору Санкт-Петербурга от 20.02.2015 № 178/15.

¹⁰ http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_zapublichnyh_meroprijatijem_1



*«Марш мира».
Несогласованная акция.
27.09.2015.*



*Пушкинский дом. 31.10.2015.
Ремонтные работы крыши
и фасада здания на момент
осмотра не проводились.*

27 сентября 2015 года состоялась несогласованная акция с целью «демонстрации несогласия с военными действиями на территории Украины и выражения отношения к политической ситуации». Акция состоялась в форме прогулки от станции метро «Горьковская» до Казанского кафедрального собора и далее – в форме «схода» перед входом в собор. Организаторы предварительно подали в КВЗП уведомления, в которых предложили девять вариантов шествия по территориям Петроградского, Центрального, Адмиралтейского, Василеостровского районов, однако в ответ получили предложение провести акцию в Полюстровском парке. Это предложение организаторы сочли неприемлемым ввиду невозможности реализовать цели мероприятия. Усилиями сотрудников правоохранительных органов удалось избежать нарушений общественного порядка в ходе несогласованного мероприятия, однако конституционное право граждан на свободу собраний было ограничено ввиду невозможности развернуть средства агитации, осуществить публичные выступления с использованием средств звукоусиления¹¹.

Одним из существенных факторов, затрудняющих реализацию гражданами права на свободу собраний в 2015 году, стало направление гражданами уведомлений, информационных сообщений о публичных мероприятиях, которые впоследствии либо не проводились, либо проводились в течение значительно более короткого периода времени, чем указывал заявитель. В некоторых случаях такие уведомления подавались с нескрываемой целью воспрепятствования проведению других публичных мероприятий, о намерении провести которые уже было широко известно.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба на отказ администрации Василеостровского района¹² согласовать «Марш против ненависти»¹³ 31 октября 2015 года в традиционном месте и предложение провести его в безлюдном месте на набережной реки Смоленки. Основанием для отказа стало согласование КВЗПБ в указанное время в указанном месте митинга с числом участников 550–600 человек. Организаторы «Марша против ненависти» предлагали различные варианты изменения времени, маршрута и места проведения публичного мероприятия, соответствующие его целям, однако получали отказы по различным причинам. Так, одним из аргументов отказа в согласовании шествия по набережной Макарова стали якобы ведущиеся на фасаде и крыше здания Пушкинского дома ремонтные работы. При этом 31 октября 2015 года никакие ремонтные работы не проводились.

¹¹ http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_progulkoj_i_narodnym_shodo

¹² Письмо администрации Василеостровского района от 19.10.2015 № 01-52-159/15-0-1.

¹³ Обращение от 22.10.2015 № 1142/15.

В ходе наблюдения представителем Уполномоченного за мероприятием, согласование которого явилось основанием для отказа в согласовании «Марша против ненависти», было установлено, что пришедшие значительно позже и ушедшие значительно раньше заявленного времени четыре участника согласованного мероприятия (вместо заявленных 550–600) фактически заявленный митинг не проводили.

Не согласованный (впервые за 11 лет!) уполномоченными органами исполнительной власти Санкт-Петербурга «Марш против ненависти» был вынуждено проведен в формате прогулки и народного схода¹⁴. При этом лишь после вмешательства Уполномоченного, его переговоров с представителями организаторов, полиции и КВЗПБ удалось найти законную форму проведения «Марша против ненависти», что позволило избежать задержаний его участников.

Следует отметить, что в письме, содержащем отказ в согласовании «Марша против ненависти» в традиционном месте в связи с проведением на площади за зданием Биржи другого публичного мероприятия, дата и время поступления уведомления о его проведении указаны не были. Это дает основание полагать, что уведомление о проведении «Марша против ненависти» в администрацию Василеостровского района поступило раньше, чем заявка в КВЗПБ. Однако норма, устанавливающая очередность рассмотрения уведомлений в таких случаях, в действующем законодательстве отсутствует.

Участившиеся отказы в согласовании публичных мероприятий, обусловленные надуманными предложениями, создают препятствия в реализации конституционных прав граждан и подрывают доверие людей с активной гражданской позицией к закону. Следствием необоснованных отказов в согласовании публичных мероприятий является рост количества несогласованных акций, что затрудняет для органов полиции обеспечение общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичных мероприятий.

Для предотвращения произвольных отказов в согласовании публичных мероприятий и подачи уведомлений о проведении акций с целью не допустить проведения другого публичного мероприятия целесообразно внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты Санкт-Петербурга, направленные, в частности, на обеспечение «прозрачности» процесса подачи и рассмотрения уведомлений о проведении публичных мероприятий посредством сети Интернет в режиме реального времени.



Участники публичного мероприятия, ставшего причиной отказа в согласовании ежегодного шествия и митинга в рамках «Марша против ненависти». Заявленная численность: 550–600 человек. 31.10.2015.



Переговоры с гражданами, собравшимися для участия в «Марше против ненависти». Набережная Макарова. 31.10.2015.

¹⁴ http://ombudsmanspb.ru/02_10_2015_otchet_o_nabljudenii_za_progulkoj_i_nar

Использование специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга установлено пять специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий. Одно место расположено в центральной части Санкт-Петербурга (на Марсовом поле), а четыре – в отдалении от адресатов публичных мероприятий – мест пребывания значительного числа граждан, органов государственной власти и государственных учреждений – и на значительном расстоянии от станций метро: в Удельном парке (Приморский район), Полюстровском парке (Красногвардейский район), саду им. 30-летия Октября (Невский район), Южно-Приморском парке (Красносельский район)¹⁵.

В 2015 году поступило 50 заявок (информационных сообщений) на проведение публичных мероприятий в специально отведенном месте на Марсовом поле, в девяти случаях КВЗПБ информировал организаторов о том, что в указанное время место занято в связи с проведением другого мероприятия, и сообщал о ближайшем свободном времени использования¹⁶. По информации, поступившей из администрации Красносельского района, в 2015 году поступили только два информационных сообщения о проведении публичных мероприятий в специально отведенном месте в Южно-Приморском парке¹⁷. В администрации Красногвардейского, Невского и Приморского районов ни одного информационного сообщения о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах не поступало¹⁸.

Невостребованность четырех специально отведенных мест, отмеченная Уполномоченным в ежегодном докладе за 2014 год¹⁹, свидетельствует об их несоответствии Федеральному закону²⁰, в частности требованию возможности достижения целей публичных мероприятий.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации²¹, согласно которой органам государственной власти при определении специально отведенных мест надлежит исходить из необходимости их наличия как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе, возможности обеспечения достижения целей публичных мероприятий, представляется, что вместо четырех невостребованных гражданами специально отведенных мест или в дополнение к ним необходимо установить специально отведенные места на территориях, востребованных организаторами и участниками публичных мероприятий (о проведении публичных мероприятий в которых поступает наибольшее количество уведомлений, в частности на площади Ленина).

¹⁵ 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».

¹⁶ Письмо КВЗПБ от 27.01.2016 № Вх-01-17-1-133/16-1-1.

¹⁷ Письмо администрации Красносельского района от 12.01.2016 № 15-534/15-0-15.

¹⁸ Письма администрации Красногвардейского района от 12.01.2015 № 15-534/15-0-15, администрации Невского района от 21.01.2016 № 028-6/16-0-1, администрации Приморского района от 15.01.2016 № 01-11-6/16-0-1.

¹⁹ http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad_2014/DOKLAD_2014_site_last.pdf

²⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 32.

²¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П.

В ряде случаев в ответ на информационное сообщение о проведении публичного мероприятия в специально отведенном месте на Марсовом поле организаторы информировались КВЗПБ о том, что специально отведенное место уже занято в связи с проведением культурно-массового или спортивного мероприятия.

Так, в ответ на информационное сообщение гражданина Г. о намерении провести 25 июля 2015 года в специально отведенном месте на Марсовом поле публичное мероприятие КВЗПБ сообщил заявителю, что, поскольку в этот день с 10.00 до 20.00 на всей территории Марсова поля, включая специально отведенное место, проводится культурно-массовое мероприятие, другое публичное мероприятие в указанное в информационном сообщении время приведет к ограничению права на свободу собраний участников культурно-массового мероприятия²².

Однако в соответствии с Федеральным законом²³ только в случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений об их проведении в специально отведенном месте в одно и то же время устанавливается очередность их проведения. Поскольку такие места отводятся специально для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений или для выражения мнения по поводу проблем общественно-политического характера, проведение в них культурно-массовых, спортивных мероприятий противоречит требованиям действующего законодательства²⁴. Иное понимание действующего законодательства допускало бы возможность препятствования использованию специально отведенных мест по их прямому назначению.

Одной из проблем, связанных с использованием специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий, продолжает оставаться установленное Законом Санкт-Петербурга ограничение максимального числа участников публичных мероприятий до 200 человек²⁵.



Согласованный митинг с заявленной целью «Защита конституционных прав граждан – ипотечных заемщиков жилья, дольщиков жилых комплексов, предпринимателей, пострадавших от отзыва лицензий у банков». Площадь Ленина. 12.12.2015.



Культурно-массовое мероприятие, ставшее причиной отказа в согласовании митинга «Выражение протеста против войны и насилия во всех его проявлениях». Заявленная численность: 200 человек. Марсово поле. 27.12.2015.

²² Письмо КВЗПБ от 16.07.2015 № 19.7-4516/15.

²³ Часть 1.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

²⁴ Статья 31 Конституции Российской Федерации, статья 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

²⁵ Часть 1_2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 21.06.2011 № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».



*Митинг в память
о Борисе Немцове в специально
отведенном месте
на Марсовом поле.
01.03.2015.*

Так, 1 марта 2015 года состоялся митинг в специально отведенном месте на Марсовом поле. Первоначально организаторы публичного мероприятия направили несколько уведомлений о проведении шествия (семь вариантов) и митинга в различных местах (в частности, на Марсовом поле), однако получили предложение провести акцию в Полюстровском парке. Отказавшись от такого предложения, организаторы вынуждены были воспользоваться единственным оставшимся для них предусмотренным действующим законодательством способом реализации права на свободу собраний – организацией митинга в специально отведенном месте на Марсовом поле. Несмотря на то что предельная численность участников публичного мероприятия в специально отведенном месте была значительно превышена, митинг, в котором приняли участие несколько тысяч человек, прошел без нарушений закона и серьезных происшествий, в том числе, благодаря эффективным действиям сотрудников полиции, пресекавших провокации противников митинга²⁶.

Представляется, что для обеспечения гарантий прав граждан на свободу собраний в Санкт-Петербурге – в мегаполисе, численность населения которого превышает 5 млн человек, – следует значительно увеличить макси-

мальное разрешенное число участников публичного мероприятия в специально отведенных местах²⁷.

Задержания участников публичных мероприятий

В 2015 году в Санкт-Петербурге за совершение правонарушений в ходе публичных мероприятий сотрудниками правоохранительных органов были задержаны 24 человека (в 2014 году – 193 человека)²⁸. Было составлено 36 протоколов (в 2014 году – 177) об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ (нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования)²⁹.

Такая динамика обусловлена как снижением общего количества проводимых публичных мероприятий, так и повышением профессионализма в действиях сотрудников полиции.

²⁶ http://ombudsmanspb.ru/01_03_2015_otchet_o_nabljudenii_za_publichnym_mero.html

²⁷ В Москве норма предельной заполняемости специально отведенного места – до 1500 человек. Постановление Правительства Москвы от 28.08.2007 № 757-ПП.

²⁸ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 04.02.2016 № 114/1-142-1.

²⁹ Там же.

Так, несмотря на то что публичные мероприятия 01.03.2015, 31.10.2015, 27.09.2015, 04.11.2015 не были согласованы уполномоченными органами, они были проведены в формах, не нарушающих законодательство Российской Федерации, при этом усилиями организаторов и правоохранительных органов, а в некоторых случаях при содействии и посредничестве Уполномоченного были обеспечены правопорядок и гарантии права граждан на свободу собраний³⁰.

Тем не менее в некоторых случаях задержания участников публичных мероприятий представляются необоснованными. Так, 22 марта 2015 года группа молодых людей у гостиницы «Холидей Инн» скандировала лозунги против проведения международного конгресса «Международный русский консервативный форум» в связи с участием в нем представителей организаций, исповедующих идеи неонацизма, расовой и национальной исключительности³¹.

Акция продлилась несколько минут, после чего ее участники были задержаны и доставлены в 29 отдел полиции УМВД России по Московскому району³². По сообщениям СМИ, задержанным длительное время не предоставлялись еда и питье, спальные места, со значительной задержкой были составлены протоколы об административных правонарушениях³³.

Вместе с тем, согласно позициям Конституционного суда Российской Федерации, само по себе несогласование публичной акции или ее стихийность еще не означает ее незаконности и не влечет последствия в виде разгона. Конституционный суд Российской Федерации, равно как и Европейский суд по правам человека, неоднократно подчеркивали, что ответственность за нарушение порядка проведения митингов должна наступать только в тех случаях, когда проведение мероприятия создало реальную угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью как участников, так и других лиц³⁴.



Несогласованная акция на Невском проспекте (в рамках «Русского марша»). 04.11.2015.



Одна из первомайских демонстраций. Лиговский проспект. 01.05.2015. Макет танка, который сотрудники правоохранительных органов запретили использовать в качестве средства наглядной агитации на согласованном публичном мероприятии по причине того, что оно не было указано в уведомлении.

³⁰ http://ombudsmanspb.ru/01_03_2015_otchet_o_nabljudenii_za_publichnyim_mero.html
http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_progulkoj_i_narodnym_shodo
http://ombudsmanspb.ru/02_10_2015_otchet_o_nabljudenii_za_progulkoj_i_nar

³¹ Доклад МИД России «Неонацизм — опасный вызов правам человека, демократии и верховенству права», апрель 2015 года.
http://www.mid.ru/web/guest/akkred/-/asset_publisher/D2wHaWMCU6Od/content/id/1278647

³² <https://www.zaks.ru/new/archive/view/137713>
<http://www.rosbalt.ru/piter/2015/03/22/1380441.html>

³³ <http://www.rosbalt.ru/piter/2015/03/22/1380441.html>

³⁴ <http://old.ombudsmanrf.org/zayavleniya/7237-20140304z>

Воспрепятствование проведению публичных мероприятий и участию в нем граждан

По данным ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2015 году на территории Санкт-Петербурга было составлено 2 протокола об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.38 КоАП РФ³⁵ (воспрепятствование проведению публичного мероприятия либо участию в нем), в 2014 году – 6 протоколов³⁶.



Противников согласованного публичного мероприятия не пропускают к участникам шествия сотрудники полиции. 01.05.2015.

Такое малое количество составленных протоколов не соответствует количеству случаев противодействия, в том числе с применением силы, и может свидетельствовать о пассивности правоохранительных органов в предупреждении и пресечении противоправных действий лиц, препятствующих реализации законных прав граждан на свободу собраний.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба от гражданки Б. на отказ правоохранительных органов в возбуждении административного производства по статье 5.38 КоАП в отношении гражданина А., воспрепятствовавшего проведению 17 апреля 2015 года одиночного пикетирования – вырвавшего у нее из рук плакат и разорвавшего его, вследствие чего продолжение пикетирования стало невозможным³⁷. К обращению гражданки Б. в полицию была приложена видеозапись, подтверждающая совершение гражданином А. противоправных действий. Однако полиция не усмотрела в действиях гражданина А. признаков административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.38 КоАП.

Согласно отчету представителя Уполномоченного 1 мая 2015 года во время мероприятия «Демонстрация и митинг с целью свободного выражения мнений о внутренней и внешней политике Российской Федерации» группа граждан неоднократно вставала на пути следования колонны. Один из граждан, оскорбляя участников шествия, призывал своих единомышленников к насильственным действиям против них. Сотрудники полиции оттеснили препятствующих шествию граждан, но не задержали их и не составили протоколы о правонарушении, предусмотренном статьей 5.38 КоАП РФ.

К Уполномоченному поступили многочисленные обращения граждан о нарушении их права на свободу собраний во время проведения 20 декабря 2015 года на Троицкой площади митинга, посвященного сохранению памяти и распространению информации о жертвах репрессий советской власти, согласованного администрацией Петроградского района. После начала публичного мероприятия группа граждан – противников мероприятия – развернула плакаты с портретами нацистских военных преступников и надписями на них: «Жертва сталинских репрессий».

³⁵ Письмо ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 04.02.2015 № 114/1-142-1.

³⁶ Письмо ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 30.01.2015 № 13/7-59.

³⁷ Обращение от 27.04.2015 № 485/15.

В ответ на просьбу организаторов митинга прекратить действия, фактически препятствующие достижению его целей, сотрудники полиции потребовали убрать плакаты с портретами нацистов. Несмотря на то что противники публичного мероприятия не выполнили требований полиции, что подтверждается видеозаписями³⁸, меры для их привлечения к административной ответственности, предусмотренной статьями 20.2, 5.38 КоАП РФ, не были приняты.

Безнаказанность лиц, препятствующих проведению законных публичных мероприятий, может породить у них иллюзию вседозволенности и, как следствие, способствовать совершению новых противоправных самоуправных действий.

В то же время имеются примеры успешного взаимодействия организаторов публичных мероприятий и сотрудников правоохранительных органов. Так, в ходе проведения 17 мая 2015 года в специально отведенном месте на Марсовом поле митинга, организованного в защиту прав лиц, относящихся к ЛГБТ-сообществу, сотрудники полиции не допустили противодействия проведению митинга его противниками и эффективно обеспечивали правопорядок³⁹.

Демонстрация нацистской символики на публичных мероприятиях

В 2015 году сотрудниками ГУ МВД России по Санкт-Петербургу составлено четыре протокола о правонарушениях по части 1 статьи 20.3 КоАП (пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики)⁴⁰. Особое беспокойство вызывает то, что публичное демонстрирование нацистской и неонацистской символики осуществляется в нашем городе, пережившем блокаду.

Так, в ходе упомянутого ранее митинга на Троицкой площади 20 декабря 2015 года группа граждан развернула плакаты с портретами нацистских военных преступников Гитлера, Геббельса и надписями на них: «Жертва сталинских репрессий», на некоторых плакатах была



Митинг с заявленной целью «Призыв к толерантному отношению общества к ЛГБТ, демонстрация мирных намерений и позитивного обращения ЛГБТ к обществу». Марсово поле. 17.05.2015.

Сотрудники полиции пропускают в специально отведенное место для проведения публичного мероприятия только его участников.



Демонстрация портретов нацистских военных преступников и нацистской символики противниками согласованного митинга с заявленной целью «Сохранение памяти и распространение информации о жертвах репрессий советской власти». Троицкая площадь. 20.12.2015.

³⁸ https://www.youtube.com/watch?v=5K_Wah7ID0o&feature=youtu.be

³⁹ http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_lgbt_mitingom_17_maja_2015

⁴⁰ Письмо ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 04.02.2016 № 114/1-142-1.



*Демонстрация запрещенной
экстремистской символики
противником народного схода
в рамках ежегодного
«Марша против ненависти».
Биржевая площадь.
31.10.2015.*

изображена свастика. На обращение Уполномоченного в прокуратуру о проверке действий сотрудников полиции, не пресекших демонстрацию портретов нацистов, поступил ответ⁴¹, согласно которому фактов публичного демонстрирования нацистской символики не установлено, а фотографии политических деятелей к названной символике не относятся.

31 октября 2015 года в ходе ежегодного «Марша против ненависти»⁴² один из граждан, противодействовавших проведению мероприятия, демонстрировал его участникам нанесенную на планшетный компьютер экстремистскую символику – кельтский крест⁴³.

Обращение участников акции к сотрудникам полиции с требованием о прекращении демонстрации экстремистской символики было оставлено ими без внимания.

Рекомендации

1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы:

а) об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении в КоАП РФ изменений, устанавливающих административную ответственность за демонстрацию в ходе публичных мероприятий портретов (изображений) нацистских преступников в некритическом контексте;

б) о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2011 № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге», предусматривающих:

– увеличение установленной предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах, уведомления о проведении которых не требуется;

– случаи, в которых организатор публичного мероприятия при намерении использовать специально отведенное место для проведения публичного мероприятия вправе информировать об этом уполномоченный орган менее чем за четыре дня.

⁴¹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 22.01.2016 № 27-108-2016.

⁴² http://ombudsmanspb.ru/02_10_2015_otchet_o_nabljudenii_zh_progulkoj_i_nar

⁴³ В федеральном списке экстремистских материалов, формируемом Министерством юстиции России на основании копий вступивших в законную силу решений судов о признании информационных материалов экстремистскими, кельтский крест упоминается в материалах № 2527, 2629, 2809 как нацистская символика. Организация FARE (Футбол против расизма в Европе) выпустила перечень запрещенных символов и лозунгов, в который внесен кельтский крест. Контрольно-дисциплинарный комитет Российского футбольного союза неоднократно наказывал футбольные клубы за демонстрацию их болельщиками кельтского креста.

2. Исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга:

- предусмотреть в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок подачи и рассмотрения уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге культурно-массовых и спортивных мероприятий, срок подачи уведомлений о проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий, обеспечивающий гарантии реализации прав граждан на свободу собраний;

- предусмотреть публикацию в сети Интернет перечня поданных уведомлений о проведении публичных, культурно-массовых и спортивных мероприятий;

- предусмотреть возможность направления информации о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах с использованием сети Интернет;

- определить специально отведенные места для проведения публичных мероприятий с учетом их востребованности, возможности достижения целей публичных мероприятий и транспортной доступности.



Шествие в память о Борисе Немцове. Троицкий мост. 01.03.2015.



Скульптурная группа «Бегающие дети» (неофициальное название памятника – «Гринписовцы»).
Скульптор Владимир Винниченко. Архитектор Владимир Чехман.
Памятник установлен в 1986 году у станции метро «Пионерская».

1.5. Право на объединение

Европейская Конвенция о защите прав человека

Статья 11, часть 1

Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Конституция Российской Федерации

Статья 30, часть 1

Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Некоммерческие организации (НКО) – неотъемлемый элемент гражданского общества и правового государства. Развитая система общественных объединений позволяет людям совместно защищать общие интересы и решать общие проблемы в различных сферах публичной и частной жизни, возникающие вследствие ограниченной возможности государственных институтов обеспечивать потребности общества. Участие людей в деятельности некоммерческих и благотворительных организаций способствует формированию гражданской ответственности и чувства патриотизма.

В свою очередь, необходимым условием формирования благоприятной среды для укрепления гражданского общества в целом и устойчивого развития третьего сектора¹ является, в частности, соблюдение Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, закрепляющих право граждан на объединение, а также диалог гражданского общества и государственных органов.

По состоянию на 31 декабря 2015 года в Санкт-Петербурге зарегистрировано 12 161 некоммерческих организаций², однако из них реально действующих – менее половины³.

Государственными органами в соответствии с действующим законодательством принимаются меры по поддержке деятельности НКО.

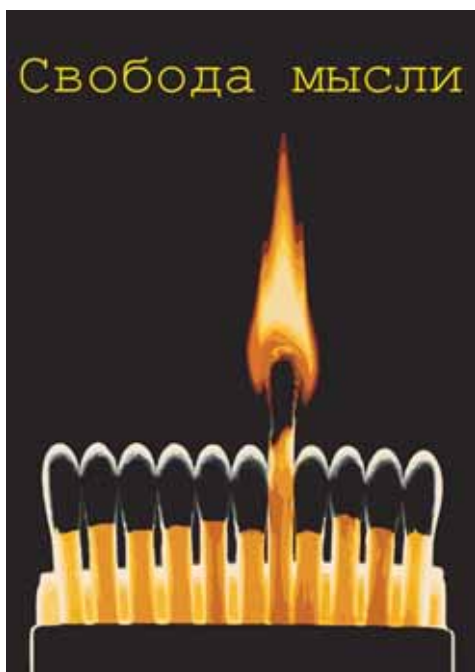
Значимая поддержка оказывается НКО в рамках конкурса президентских грантов: в 2015 году 42 петербургских НКО получили 43 гранта на общую сумму 149 109 457 р.⁴.

¹ «Третий сектор» – гражданские неполитические неприбыльные общественные организации (Алексеева Л. «Третий сектор» и власть // Общественные науки и современность. 2002. № 6, с. 52.).

² Письмо Минюста России по Санкт-Петербургу от 22.01.2016 № 78/09-669.

³ Аналитический отчет «Государственная поддержка в Санкт-Петербурге: социальные результаты и социально-экономические эффекты». СПб.: ЦРНО, 2014, с. 5.

⁴ <https://grants.oprf.ru/competitions/>



Плакат «Свобода мысли» – работа участницы конкурса «Права человека – 2015», студентки Ленинградского государственного университета имени А.С.Пушкина Ксении Максимовой.

В Санкт-Петербурге с 2013 года реализуется Программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций⁵. При этом приоритетное внимание со стороны государственных органов уделялось содействию некоммерческим организациям, занятым в сферах работы с социально уязвимыми группами населения, защиты детства и семьи, образования, а проекты НКО в сферах развития гражданского общества, науки и экологии финансировались значительно реже⁶.

Противопоставление НКО, осуществляющих «правозащитную» и «социально-ориентированную» деятельность, проявляется не только в практике их бюджетного финансирования, но и во все четче проявляющейся тенденции создания государственных программ поддержки и развития исключительно для НКО, оказывающих социальные услуги⁷. Такое разделение по смыслу Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁸ не является обоснованным и представляется попыткой сформировать мнение об НКО как об организациях, единственной миссией которых является оказание социальных услуг.

Уполномоченный взаимодействует с различными неправительственными организациями, успешно решающими важные для общества задачи и в социальной сфере, и в сфере защиты фундаментальных прав человека.

В 2015 году в адрес Уполномоченного поступило 59 обращений от НКО Санкт-Петербурга, в том числе 8 – в защиту прав отдельных граждан и 10 – по вопросам защиты прав самих НКО.

Основной проблемой, препятствующей реализации права граждан на объединение в 2015 году, стало нарушение прав НКО государственными органами при осуществлении ими контроля за деятельностью организаций, в частности:

- неправомерные требования к некоммерческим организациям при проведении проверок их деятельности;
- внесение НКО в Реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента (Реестр);
- проблемы, связанные с осуществлением контроля за деятельностью НКО, включенных в Реестр.

⁵ Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге»; Закон Санкт-Петербурга от 28.03.2011 № 106-34 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга по решению вопросов поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций»; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.10.2011 № 1451 «О мерах поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге»; Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 14.05.2013 № 36-рп «О Программе поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций».

⁶ Исследование проведено МБОО «ЦРНО» по заказу Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Санкт-Петербурга в 2014 году.

⁷ <http://www.asi.org.ru/news/109517/>; <http://president-sovet.ru/presscenter/topics/read/14/>

⁸ Статья 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».



Обсуждение правоприменительной практики законодательства об НКО – «иностранных агентах» с представителями правозащитных организаций Санкт-Петербурга. Офис Уполномоченного. 22.05.2015.

Неправомерные требования к некоммерческим организациям при проведении проверок их деятельности

Ранее Уполномоченный отмечал⁹, что в основном проблемы соблюдения прав НКО при проведении проверок были обусловлены тем, что порядок проведения прокурорских проверок НКО не регламентирован законодательством. Это позволяло органам прокуратуры запрашивать у НКО информацию в любом объеме и в произвольно определяемые сроки.

В 2015 году было принято Постановление Конституционного суда Российской Федерации (Конституционный суд РФ) от 17.02.2015 № 2-П, которое ограничило длительность прокурорских проверок и перечень истребуемых документов. В частности, Конституционный суд РФ постановил «считать правомерным требование прокурора о представлении руководителями и другими должностными лицами некоммерческой организации относящихся к существу прокурорской проверки конкретных документов и материалов, если такие документы и материалы не могут быть получены у других государственных органов или из открытых источников. Неправомерным является требование предоставить документы, которые некоммерческая организация не обязана иметь в соответствии с законодательством, в том числе требование формирования документов, не имеющих

⁹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 42.

на момент предъявления такого требования». Кроме того, данное Постановление предусматривает обязанность прокуратуры доводить до сведения НКО мотивированное решение о проведении в отношении нее проверки.

Вопреки позиции Конституционного суда РФ органы прокуратуры в 2015 году при проведении проверок продолжали предъявлять НКО неправомерные требования. Так, в ходе проведения проверок Межрегиональной благотворительной общественной организации «Центр развития некоммерческих организаций» (МБОО «ЦРНО») и Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» («Петербургская ЭГИДА») прокуратура Центрального района Санкт-Петербурга потребовала в 10-дневный срок представить заверенные копии большого количества документов за период с 2012 по 2015 годы¹⁰. Значительная часть этих документов могла быть получена прокуратурой из открытых источников либо от иных государственных органов. Также «Петербургская ЭГИДА» сообщила Уполномоченному¹¹, что основания проверки прокуратурой не были разъяснены.

В ходе рассмотрения обращения «Петербургской ЭГИДЫ» Уполномоченный обратился в прокуратуру Центрального района Санкт-Петербурга, указав на неправомерность требований, предъявляемых к организации. Однако прокуратура не согласилась с позицией Уполномоченного, посчитав свои требования правомерными¹². Учитывая позицию прокуратуры, опасаясь включения организации по итогам проверки в Реестр и связанных с этим негативных последствий, «Петербургская ЭГИДА» приняла решение о самоликвидации.

Данные примеры свидетельствуют о неисполнении государственными органами действующего законодательства, в том числе актов Конституционного суда РФ.

Внесение НКО в Реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента

В Докладе Уполномоченного за 2014 год отмечалась необходимость разработки и принятия порядка исключения НКО из Реестра. В 2015 году такой порядок был принят¹³. Это позволило, в частности, исключить 23 октября 2015 Санкт-Петербургскую региональную правозащитную организацию «Солдатские матери Санкт-Петербурга» из Реестра.

Однако в 2015 году ситуация в сфере применения законодательства об «иностраннных агентах» в Санкт-Петербурге продолжала обостряться.

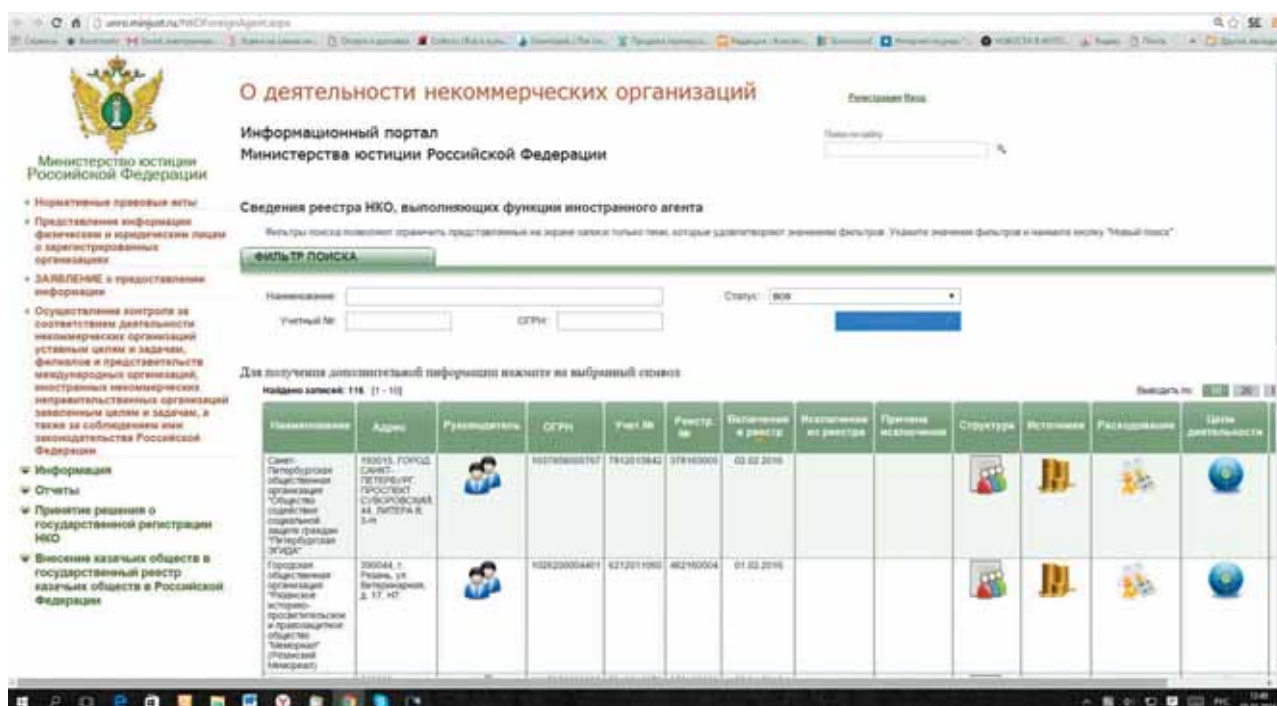
В 2015 году на основании результатов проверок НКО в Реестр были внесены сведения

¹⁰ Письмо прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга в адрес Межрегиональной благотворительной общественной организации «Центр развития некоммерческих организаций» от 29.01.2015 № 327/2015; письмо прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга в адрес Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» от 31.07.2015 № 327-2015.

¹¹ Обращение Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» от 20.10.2015 № 15-471/15.

¹² Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 19.11.2015 № 27-1151-2014.

¹³ Пункт 7.1 статьи 32 Федерального закона Российской Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».



Скриншот информационного портала Минюста России. Сведения о включении 2 февраля 2016 года Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента. Организация прекратила свое существование в 2015 году.

о четырех¹⁴ петербургских НКО, в 2014 году – о шести. Две НКО в 2015 году исключены из Реестра (одна из них¹⁵ – в связи с ликвидацией).

Одной из проблем, проявившихся в 2015 году, стало неисполнение отдельных положений законодательства, регулирующего порядок проведения проверок деятельности НКО и внесение НКО в Реестр «иностранцев агентов». Так, вопреки положениям федерального закона¹⁶ и позиции Конституционного суда РФ¹⁷, определившим, что деятельность в области науки не относится к политической, Минюст России по Санкт-Петербургу усмотрел признаки политической деятельности в размещении на сайте автономной некоммерческой организации «Центр независимых социологических исследований» (АНО «ЦНСИ») материалов социологических исследований, которые являются результатами научной деятельности организации и непосредственно составляют суть профессиональной практики социологов¹⁸.

¹⁴ «Информационное бюро Совета Министров Северных стран в Санкт-Петербурге», автономная некоммерческая организация «Центр независимых социологических исследований», межрегиональная благотворительная общественная организация «Центр развития некоммерческих организаций» и Региональное общественное учреждение научно-информационный центр «МЕМОРИАЛ».

¹⁵ Санкт-Петербургская правозащитная общественная организация «ЛИГА ИЗБИРАТЕЛЬНИЦ».

¹⁶ Пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹⁷ Пункт 3.3 Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 08.04.2014 № 10-П.

¹⁸ Пункты 4.1, 4.3, 4.4 Приказа Министерства образования и науки РФ от 14.01.2010 № 42 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 040100 Социология (квалификация (степень) «магистр»).



*Научно-информационный центр
«МЕМОРИАЛ» участвует
в организации и проведении
общегородских мероприятий,
приуроченных ко Дню памяти жертв
политических репрессий.
Траурный митинг
на Троицкой площади.
30.10.2015.*

Следует отметить, что все включенные в Реестр петербургские НКО относятся к категории организаций, на протяжении многих лет активно осуществлявших исследовательскую, правозащитную и социально-ориентированную деятельность. При этом никакой достоверной информации о том, что эта деятельность проводилась в пользу иностранных государств и противоречила интересам Российской Федерации, в открытых источниках не имеется, как не имеется и сведений о каких-либо положительных изменениях, произошедших вследствие включения данных НКО в Реестр.

В то же время в некоторых случаях признание организации «иностранным агентом» может препятствовать реализации общественно значимых задач, находящихся под поддержку государства. Так, дополнительные ограничения в связи с внесением в Реестр Регионального общественного учреждения научно-информационный центр «МЕМОРИАЛ» (НИЦ «МЕМОРИАЛ») могут негативно

отразиться на деятельности организации по восстановлению и сохранению памяти жертв политического террора, в полной мере соответствующей задачам, сформулированным в Концепции государственной политики по увековечиванию памяти жертв политических репрессий¹⁹.

Во многих случаях внесение НКО в Реестр стало следствием неопределенности закрепленного федеральным законом понятия «политическая деятельность»²⁰.

Несмотря на то что на негативные последствия этой неопределенности и необходимость конкретизации понятия «политическая деятельность» многократно обращали внимание представители НКО, эксперты, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Комиссар Совета Европы по правам человека, Президент России, вопрос этот до сих пор не решен.

Еще одной проблемой законодательства об «иностранных агентах» является наделение Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) полномочиями самостоятельного внесения в Реестр сведений об НКО – без соответствующего заявления организации и без решения суда. Такой внесудебный порядок включения НКО в Реестр противоречит презумпции добросовестности некоммерческих организаций, закрепленной в статье 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Кроме того, Минюстом России до сих пор не принята административная процедура включения НКО в Реестр, что негативно сказывается на возможностях НКО защищаться от необоснованного признания «иностранными агентами». Действующий администра-

¹⁹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2015 № 1561-р.

²⁰ Комиссар Совета Европы по правам человека указал, что понятие верховенства права включает в себя принцип правовой определенности, который требует от государства «применять на предсказуемой и последовательной основе законы, которые оно принимает. Законы должны быть прописаны с достаточной точностью, для того чтобы дать возможность заинтересованным лицам регулировать свое поведение соответствующим образом» (Заключение Комиссара по правам человека CommDH (2015)17 от 09.07.2015).

тивный регламент осуществления контроля за деятельностью НКО Минюстом России²¹ вообще не предусматривает такой меры реагирования, как внесение сведений об организации в Реестр в случае выявления нарушений законодательства по результатам проверки. Между тем сложившийся на практике порядок внесения НКО в Реестр по инициативе Минюста России не учитывает установленное законом право организаций представлять в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки свои возражения, касающиеся ее результатов²².

Так, из обращения НИЦ «МЕМОРИАЛ»²³ следует, что результаты проверки организации были направлены Минюстом России по Санкт-Петербургу в Минюст России до истечения установленного законом срока подачи возражений. Уже через 4 дня после составления акта проверки²⁴ (за 11 дней до истечения срока для предоставления возражений) НИЦ «МЕМОРИАЛ» был включен в Реестр.

Проблемы, связанные с осуществлением контроля за деятельностью НКО – «иностраннх агентов»

Значимым правовым последствием признания НКО «иностраннх агентом» является привлечение организаций к административной ответственности за нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента²⁵. Размер штрафов, налагаемых за данное правонарушение, составляет от 300 до 500 тыс. рублей для организаций и от 100 до 300 тыс. рублей для их руководителей. Такие размеры штрафов сопоставимы с годовым бюджетом некоторых НКО. Для сравнения – подделка подписей избирателей, участников референдума влечет наложение административного штрафа в размере от 2 до 2,5 тыс. рублей (статья 5.46 КоАП РФ).

В Постановлении Конституционного суда РФ от 08.04.2014 № 10-П указано на необходимость смягчения мер административной ответственности для НКО – «иностраннх агентов». Также Конституционный суд РФ указал, что до внесения соответствующих изменений в законодательство «размер административного штрафа, назначаемого должностным лицам и юридическим лицам за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34, может быть снижен судом ниже низшего предела, определенного санкцией данной нормы»²⁶. Между тем на практике

²¹ Административный регламент исполнения Минюстом России государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации. Утвержден Приказом Минюста России от 30.12.2011 № 456.

²² Пункт 12 статьи 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; пункт 60 Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации.

²³ Обращение Регионального общественного учреждения научно-информационный центр «МЕМОРИАЛ» от 05.11.2015 № 15-497/15.

²⁴ Акт проверки от 02.11.2015 № 46.

²⁵ Часть 1 статьи 19.34 КоАП РФ.

²⁶ Пункт 5 Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 08.04.2014 № 10-П.



*Торжественное собрание,
посвященное Международному
дню прав человека.
11.12.2015.*

*Заместитель председателя
Санкт-Петербургской
общественной правозащитной
организации «Гражданский
контроль» Мария Разумовская
рассказывает о видеопортале
«Правозащитники».*

данная позиция Конституционного суда не учитывалась. Так, например, мировым судьей судебного участка № 206 Санкт-Петербурга был назначен АНО «ЦНСИ» штраф в размере 300 000 р.²⁷.

В некоторых случаях решения о назначении административного наказания сопровождались существенными нарушениями со стороны органов контроля. Так, Верховным судом Российской Федерации²⁸ было отменено постановление мирового судьи судебного участка № 206 Санкт-Петербурга о привлечении к административной ответственности некоммерческого партнерства «Институт региональной прессы» (НП «Институт региональной прессы») ввиду процессуальных нарушений со стороны Минюста России по Санкт-Петербургу и мирового судьи. По тем же причинам Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга отменил постановление о привлечении к административной ответственности Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» (СПб ОПО «Гражданский контроль»)²⁹.

В соответствии с действующим законодательством некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, обязаны ежегодно размещать в сети Интернет или предоставлять СМИ для опубликования сообщение о продолжении своей деятельности и один раз в полгода – отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган³⁰. Указанные сведения должны быть опубликованы на сайте Минюста России³¹.

Однако, как следует из обращений ряда НКО к Уполномоченному³², соответствующая техническая возможность не была своевременно обеспечена (по состоянию на 15 января 2015 года, в период сдачи отчетов НКО о деятельности за второе полугодие 2014 года официальный сайт Минюста России не поддерживал функцию опубликования отчетов по форме ОИА 0001³³), о чем свидетельствовали приложенные к обращениям скриншоты соответствующих страниц сайта ведомства. Однако в связи с неопубликованием отчетов на сайте ведомства НКО получили предупреждения³⁴ от Минюста России о нарушении законодательства Российской Федерации³⁵.

²⁷ Дело № 5-551/15.

²⁸ Постановление Верховного суда Российской Федерации от 15.11.2015 № 78-АД15-6.

²⁹ Дело № 5-111/15-206.

³⁰ Пункт 3.2 статьи 32 Федерального закона от 12.04.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

³¹ Приказ Министерства юстиции РФ от 07.10.2010 № 252 «О порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций».

³² Обращения № 15-348/15 от 22.07.2015; № 15-376/15 от 11.08.2015; № 15-380/15 от 14.08.2015.

³³ Установлена Приказом Министерства юстиции РФ от 16.04.2013 № 50 «О форме и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

³⁴ Предупреждения направлены Санкт-Петербургской региональной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга» (исх. № 11/75843-СГ от 01.07.2015), Фонду «Институт Развития Свободы Информации» (исх. № 11/75150-СГ от 30.06.2015) и некоммерческому партнерству «Институт региональной прессы» (исх. № 11/75195-СГ от 30.06.2015).

³⁵ Пункт 3.2 статьи 32 Федерального закона от 12.04.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В результате другого технического сбоя на информационном портале Минюста России в суд был направлен протокол об административном правонарушении, якобы совершенном СПб ОПО «Гражданский контроль»³⁶. При рассмотрении спора суд нашел претензии к НКО необоснованными, и дело было прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Приведенные факты свидетельствуют о несовершенстве системы государственного контроля за НКО, выполняющими функции иностранного агента, как с правовой, так и с технической точки зрения.

Между тем внесение в Реестр существенно осложнило деятельность НКО и в целом ряде случаев привело к их стигматизации, что вынудило некоторые организации принять решения о ликвидации или приостановлении деятельности. В 2014 году 3 организации ввиду тяжелых последствий возможного признания «иностранцами агентами» предпочли принять решение о ликвидации, не дожидаясь внесения в Реестр³⁷. В 2015 году 2 НКО самоликвидировались³⁸ и 2 заявили о приостановлении деятельности³⁹.

Конституционный суд РФ указал, что «любые попытки обнаружить в словосочетании «иностранный агент», опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований»⁴⁰.

Однако появление в средствах массовой информации сюжетов и публикаций, содержащих недостоверную заведомо негативную информацию об НКО, внесенных в Реестр⁴¹, публичные обвинения со стороны должностных лиц в антироссийской деятельности⁴² отказ государственных органов, бюджетных учреждений и средств массовой информации от взаимодействия⁴³ свидетельствуют о том, что формулировка «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» приводит к стигматизации НКО, включенных в Реестр. Наблюдаются также отказы от сотрудничества со стороны зарубежных партнеров НКО, внесенных в Реестр. Так, иностранный грантодатель расторг договор с межрегиональной благотворительной общественной организацией «Центр развития некоммерческих организаций», поскольку, согласно представлению прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга, организация осуществляла политическую деятельность, на которую, в соответствии с заключенным договором, не могут расходоваться средства предоставленного гранта⁴⁴.

³⁶ Статья 19.7.5-2 КоАП РФ.

³⁷ Благотворительное частное учреждение защиты прав лиц, подвергающихся дискриминации, «Антидискриминационный центр «Мемориал», Автономная некоммерческая организация социально-правовых услуг «ЛГБТ – организация «Выход», Автономная некоммерческая организация культуры «ЛГБТ – кинофестиваль Бок о Бок».

³⁸ Санкт-Петербургская правозащитная общественная организация «Лига Избирательниц», Санкт-Петербургская общественная организация «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА».

³⁹ Фонд «Институт Развития Свободы Информации», некоммерческая организация «Информационное бюро Совета Министров Северных стран в Санкт-Петербурге».

⁴⁰ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 08.04.2014 № 10-П.

⁴¹ izvestia.ru/news/586299; <http://www.5-tv.ru/glavnoe/broadcasts/508677>

⁴² <http://lifenews78.ru/news/173884>

⁴³ По информации Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль», некоммерческого партнерства «Институт региональной прессы», Санкт-Петербургской региональной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», автономной некоммерческой организации «Центр независимых социологических исследований».

⁴⁴ По информации межрегиональной благотворительной общественной организации «Центр развития некоммерческих организаций».



*Главная страница сайта
некоммерческого партнерства
«Институт региональной прессы».*

В Докладе Уполномоченного за 2014 год приводились примеры, которые могли рассматриваться как давление на лидеров некоммерческих организаций⁴⁵. В марте 2015 года отказом в возбуждении уголовного дела завершилась девятимесячная доследственная проверка, проведенная пятью правоохранительными ведомствами⁴⁶ в отношении руководителя НП «Институт региональной прессы»⁴⁷ Анны Шароградской, после чего ей были возвращены изъятые 5 июня 2014 года сотрудниками Пулковской таможни электронные устройства. Но при этом планшет был возвращен в неисправном состоянии, а на компьютере в период проведения доследственной проверки

были размещены файлы оскорбительного содержания⁴⁸.

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

Статья 11 Европейской Конвенции о правах человека в части, касающейся вмешательства государства в право на объединение, содержит положение о «предусмотренном законом» вмешательстве. Европейский суд по правам человека установил⁴⁹, что стандарт «предусмотренного законом» вмешательства в свободу выражения мнения и объединений устанавливает не только наличие законного основания в национальном законодательстве, но и определенное качество этого законодательства. Представляется, что на сегодняшний день действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее право на объединение, не отвечает этим требованиям.

Рассматривая возможные направления совершенствования законодательства об НКО, следует исходить из закрепленного Конституцией РФ приоритета прав и свобод человека, и не только права на объединение и свободу деятельности общественных объединений, гарантированных статьей 30 Конституции РФ, но и связанных с ними в данном

⁴⁵ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год.

⁴⁶ Санкт-Петербургским линейным управлением на транспорте МВД России; Центром по противодействию экстремизму ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области; ГУ ФСБ РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области; ГСУ Следственного комитета РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области; прокуратурой Санкт-Петербурга.

⁴⁷ Некоммерческое партнерство «Институт региональной прессы» внесено в Реестр 20.11.2014.

⁴⁸ Обращение некоммерческого партнерства «Институт региональной прессы» от 11.02.2016 № 149/16.

⁴⁹ См. дело № 39748/98 «Маэстри (Maestri) против Италии», постановление Большой Палаты от 17.02.2004, § 30.

контексте права на участие в управлении делами государства, права на свободу мысли и слова, права на свободу распространения информации. Наилучшим способом решения проблем, возникших в связи с применением законодательства об «иностранных агентах», стала бы полная отмена этого законодательства либо приостановление практики его применения до внесения необходимых изменений, уточняющих его отдельные положения.

Рекомендации

1. Органам прокуратуры при осуществлении контроля за деятельностью некоммерческих организаций учитывать Постановление Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П.

2. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»:

– об отказе от термина «НКО, выполняющая функции иностранного агента»;

– об уточнении понятия «политическая деятельность», исходя из того же подхода, что и в иных федеральных законах, ограничивающих право ряда субъектов (например, судей и государственных гражданских служащих) на занятие определенными видами политической деятельности, то есть сформулировать закрытый перечень запретов и ограничений, налагаемых на НКО, получающие иностранное финансирование;

– о снижении в соответствии с постановлением Конституционного суда РФ⁵⁰ размеров административных штрафов, предусмотренных за нарушение порядка деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, и исключение из уголовного законодательства нормы об уголовной ответственности НКО, выполняющих функции «иностранного агента».

Сохраняют также актуальность рекомендации № 1, 2, 3 к разделу «Право на объединение», сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2014 год⁵¹.



Во исполнение части 1 статьи 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» сообщает, что по решению прокуратуры Санкт-Петербурга и Министерства юстиции Российской Федерации с 28.08.2014 является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

СПб РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» также информирует внимание на том, что организация не получает иностранного или международного финансирования. В настоящий момент деятельность организации осуществляется исключительно на средства государственной поддержки.

© Беловрагин А., 2015
© СПб РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга», 2015
© Нормы, оформление, 2015

Организации, включенные в Реестр НКО, выполняющие функции иностранного агента, обязаны сообщать об этом на издаваемых и/или распространяемых ими материалах.

На снимке брошюры Санкт-Петербургской региональной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», напечатанные до исключения НКО из Реестра.

⁵⁰ Пункт 5 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 08.04.2014.

⁵¹ См. доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 47.



*Памятный знак блокадному репродуктору на Невском проспекте, д. 54/3.
Автор идеи Кирилл Страхов, архитектор Александр Чернов.
Открыт в память о тружениках военного радиоэфира в 2002 году.*

1.6. Право на информацию

Всеобщая декларация прав человека

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Конституция Российской Федерации

Статья 29, часть 4

Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом – одно из основных прав в современном обществе. Оно базируется на свободе слова и печати и является ключом к реализации фундаментальных свобод, закрепленных в международных правовых актах и в Конституции Российской Федерации. В рекомендациях Совета Европы «О защите данных и свободе информации»¹ подчеркивается, что информационные права, закрепленные в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны трактоваться предельно широко, подразумевая свободу поиска информации и, как следствие, обязанность властей обеспечивать доступность информации по вопросам, имеющим общественное значение².

В последние годы в Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов³, направленных на развитие информационной открытости государственных органов, доступности для населения информации и технологий, а также совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

¹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2FDocuments%2FAdoptedText%2Fta86%2FEREC1037.htm>

² <http://www.strana-oz.ru/?numid=18&article=887>

³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212; Федеральный закон Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 17.06.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р; Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р; Закон Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» и другие.



Заседание Консультативного совета при Уполномоченном на тему «Проблемы реализации в Санкт-Петербурге права на информацию». Пресс-центр ТАСС-Санкт-Петербург. 28.04.2015.

Между тем анализ нарушений прав человека в Санкт-Петербурге показывает, что нарушение права на информацию является одной из основных причин нарушения права граждан на участие в управлении делами государства⁴, на справедливый суд⁵, на благоприятную окружающую среду, на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту⁶, на жилище. Каждое четвертое обращение по вопросам защиты прав призывников и военнослужащих затрагивает проблемы, связанные с реализацией их права на информацию.

В то же время имелись случаи злоупотребления данным правом, в частности со стороны средств массовой информации. Актуальность данной проблемы подтвердилась в ходе круглого стола «Реализация права граждан на информацию», проведенного 28 апреля 2015 года при участии членов Консультативного совета при Уполномоченном и экспертов в сфере свободы информации⁷. По итогам проведенного круглого стола были выделены следующие проблемы, связанные с реализацией права граждан на информацию:

- ограничение государственными органами доступа к информации;
- предоставление гражданам недостоверной информации;
- злоупотребление правом на информацию.

⁴ См. раздел «Право на участие в управлении делами государства».

⁵ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 63.

⁶ См. разделы «Права людей с ограниченными возможностями здоровья», «Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту».

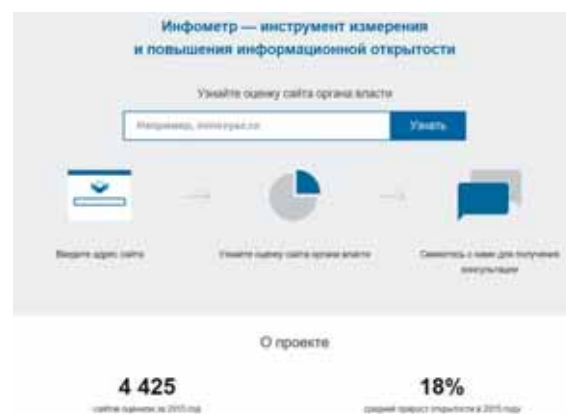
⁷ http://ombudsmanspb.ru/ru/realizatsija_prava_na_dostup_k_informatsii

Ограничение государственными органами доступа к информации

Действующими нормативными правовыми актами предусмотрена обязанность государственных органов по опубликованию в сети Интернет информации об их деятельности⁸. Однако нередко право граждан на доступ к информации ограничивается в связи с тем, что государственные органы не публикуют в открытом доступе информацию о своей деятельности. Так, согласно результатам проверок, проведенных Уполномоченным⁹, и результатам публичного аудита сайтов государственных органов на предмет их соответствия российскому законодательству, рекомендациям Открытого правительства и потребностям пользователей в области информационной открытости, проведенного экспертами проекта «Инфометр» в 2014–2015 годах¹⁰, общий уровень информационной открытости сайтов муниципальных образований и государственных органов на территории Санкт-Петербурга составляет всего 45,1%¹¹. Сравнение информационной открытости сайтов государственных органов 85 субъектов Российской Федерации показало, что среди законодательных органов власти Законодательное Собрание Санкт-Петербурга по уровню открытости занимает 8 место (уровень открытости – 76,4%), а Администрация Санкт-Петербурга среди исполнительных органов занимает 30 место (уровень открытости – 58%).

Информационная открытость сайтов районных судов общей юрисдикции в Санкт-Петербурге составляет всего 29,3%. Между тем соблюдение права граждан на доступ к информации о деятельности судов в Российской Федерации основано на принципах открытости, доступности и достоверности такой информации, а также своевременности ее предоставления¹². Действующее законодательство гарантирует право граждан на получение сведений о дате, времени, месте проведения и предмете судебного заседания, также гарантируется право граждан присутствовать в открытом судебном заседании и знакомиться с судебными актами в сети Интернет¹³. На практике значительная часть судебных актов либо вообще не публикуется в сети Интернет, либо публикуется несвоевременно¹⁴.

В Докладах Уполномоченного за 2013 и 2014 годы приводились сведения о том, что некоторые территориальные избирательные комиссии вопреки требованиям закона вообще не имеют сайтов и не публикуют свои решения¹⁵. В 2015 году, как и в предыду-



Главная страница сайта
ООО «Инфометр»
(system.infometer.org/ru/).

⁸ Статья 13 Федерального закона Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

⁹ http://ombudsmanspb.ru/vybory_2014

¹⁰ <http://www.infometer.org/monitoring/metodika/vvedenie>

¹¹ <http://system.infometer.org/ru/ratings/>

¹² Статья 4 Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

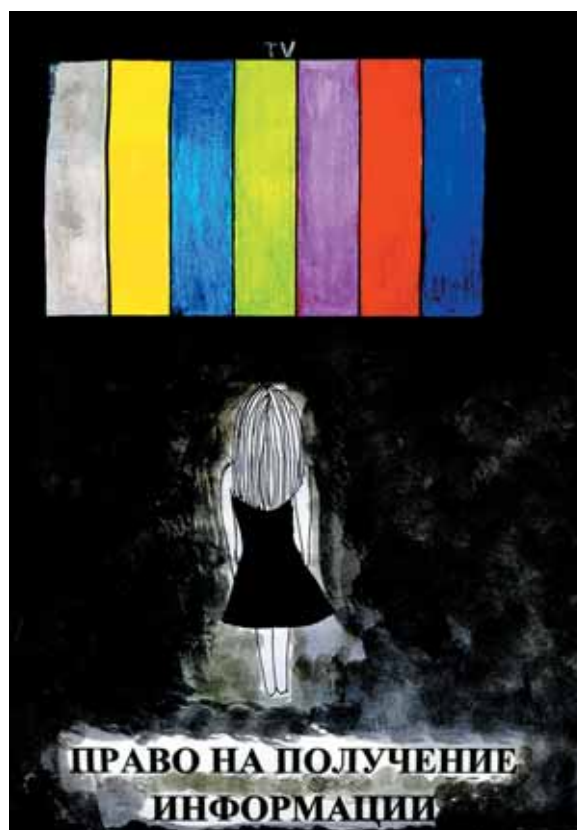
¹³ Статьи 12, 14 и 16 Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

¹⁴ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 63–71.

¹⁵ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 50.



Плакат «Правда» – работа участника конкурса «Права человека – 2015», студента Ленинградского государственного университета им. А.С.Пушкина Даниила Кузьмичева.



Плакат «Право на получение информации» – работа участницы конкурса «Права человека – 2015», студентки Ленинградского государственного университета им. А.С.Пушкина Александры Нечай.

щие годы, избирательные комиссии в нарушение действующего законодательства¹⁶ не предоставляли исчерпывающую достоверную информацию о своей деятельности¹⁷.

Государственные органы в некоторых случаях не соблюдают основополагающее конституционное положение о том, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы¹⁸. В частности, Уполномоченным были отмечены подобные нарушения со стороны Управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области¹⁹, Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга²⁰, Санкт-Петербургской избирательной комиссии²¹.

¹⁶ Статьи 6, 13 и 16 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

¹⁷ См. раздел «Право на участие в управлении делами государства».

¹⁸ Часть 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации.

¹⁹ По состоянию на 26 февраля 2015 года не опубликованы Правила внутреннего распорядка СУВСИГ УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, утвержденные приказом УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31.12.2013 № 235.

²⁰ Не опубликованы Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 11.12.2013 № 389-р «Об утверждении показателей эффективности деятельности государственных учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников», Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 29.12.2014 № 362-р «О Порядке проведения оценки эффективности деятельности государственных учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников».

²¹ См. раздел «Право на участие в управлении делами государства».



Чтение списков «возвращенных имен» погибших в годы репрессий. Троицкая площадь. 30.10.2015.

Другой причиной ограничения доступа к информации является принятие нормативных правовых актов, существенно ограничивающих это право. В числе таких актов – заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны (МВК) о продлении на 30 лет срока засекречивания сведений о работе органов государственной безопасности в период с 1917 по 1991 годы²². Согласно позиции МВК, сведения, содержащиеся в архивах спецслужб СССР, «сохраняют актуальность в настоящее время, а их распространение может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»²³. Представляется, что такое решение противоречит Федеральному закону Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-І «О государственной тайне»²⁴, а также Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий²⁵ в части создания условий для свободного доступа пользователей к архивным документам и иным материалам, связанным с вопросами политических репрессий.

Как показывает правоприменительная практика, значительно ограничивает права граждан на доступ к информации некорректная или произвольная трактовка законодательства об информации.

²² Заключением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 12.03.2014 № 2-С «О продлении сроков засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, засекреченных ВЧК-КГБ СССР в 1917–1991 годах» на 30 лет продлен срок засекречивания сведений о репрессивной политике СССР.

²³ Письмо межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 22.12.2015 № 240/44/486.

²⁴ Статьи 6, 7 и 13 Федерального закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-І «О государственной тайне».

²⁵ Концепция утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2015 № 1561-р.

В соответствии с действующим законодательством к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится информация, созданная в пределах своих полномочий государственными органами, подведомственными им организациями и органами местного самоуправления либо поступившая в указанные органы и организации²⁶. Между тем государственные органы зачастую отказывают гражданам в предоставлении информации, ссылаясь на то, что запрашиваемая информация не относится к информации о деятельности государственных органов или непосредственно не затрагивает права заявителей²⁷.

Так, Фрунзенский районный суд Санкт-Петербурга прекратил производство по делу об оспаривании членом Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Э.М.Поляковой отказа Министерства обороны Российской Федерации в предоставлении сведений о том, находятся ли на лечении в Военно-медицинской академии им. С.М.Кирова военнослужащие с огнестрельными и минно-взрывными ранениями. По мнению суда, запрашиваемые сведения не затрагивают права и законные интересы заявителя и не имеют непосредственного отношения к деятельности государственных органов²⁸.

Распространенным основанием для отказа в предоставлении информации государственными органами является отсутствие в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность отдельных ведомств, указаний на то, что информация должна предоставляться гражданам.

Весной 2015 года участник общественного движения «Защитим остров Васильевский» получил отказ от Северо-Западного управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Северо-Западного управления Ростехнадзора) на запрос о предоставлении ему копии заключения Северо-Западного управления Ростехнадзора о соответствии северного участка Западного скоростного диаметра требованиям технических регламентов. Причиной отказа послужило отсутствие в Положении о Северо-Западном управлении Ростехнадзора²⁹ нормы, обязывающей ведомство предоставлять такую информацию³⁰. Между тем интерес заявителя обусловлен тем, что специальные сооружения для очистки сточных вод этого участка дороги не введены в эксплуатацию, что повлекло загрязнение близлежащих водоемов тяжелыми металлами и нефтепродуктами³¹.

К необоснованному ограничению права граждан на информацию также ведет некорректная трактовка отдельных понятий, используемых в законодательстве. Так, Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация «Ночлежка» (СПб РБОО «Ночлежка») получила отказ³² от Комитета по делам записи актов граждан-

²⁶ Пункт 1 статьи 1 Федерального закона Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

²⁷ Часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации.

²⁸ Определение Фрунзенского районного суда от 24.03.2015 по делу № 2-2218/2015.

²⁹ Положение утверждено приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору «Об утверждении Положения о Северо-Западном управлении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 12.12.2012 № 722.

³⁰ Правомерность действий Северо-Западного управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору подтверждена решением Приморского районного суда города Санкт-Петербурга.

³¹ <http://novayagazeta.spb.ru/articles/9751/>

³² Письмо Комитета по делам записи актов гражданского состояния Санкт-Петербурга от 06.10.2014 № 01-07-305/14-0-1.

ского состояния Санкт-Петербурга (Комитет по делам ЗАКС) в предоставлении статистических сведений о смертности лиц без определенного места жительства в связи с тем, что Комитет по делам ЗАКС не вправе предоставлять данные, являющиеся информацией ограниченного доступа третьим лицам³³. Данная позиция представляется неправомерной, поскольку законом накладывается ограничение только на распространение первичных статистических данных, к которым не относятся сведения, запрошенные РБОО «Ночлежка»³⁴.

Действующее законодательство гарантирует право каждого на доступ к обрабатываемым персональным данным, относящимся к соответствующему субъекту персональных данных³⁵. Однако в 2015 году в каждом четвертом обращении к Уполномоченному о нарушении прав призывников говорилось об отказах военных комиссариатов Санкт-Петербурга призывникам и их уполномоченным представителям в ознакомлении с личными делами и документами, характеризующими состояние здоровья призывников³⁶.

При обеспечении доступа граждан к информации государственные органы и бюджетные учреждения не всегда учитывают особенные потребности людей с ограниченными возможностями здоровья, вследствие чего необходимая гражданам информация фактически оказывается недоступна.

Так, по информации, предоставленной психоневрологическими интернатами Санкт-Петербурга (ПНИ), на досках информации учреждений в соответствии с действующим законодательством размещена вся необходимая информация. Однако около 30% получателей социальных услуг в ПНИ не имеют возможности с ней ознакомиться, поскольку не умеют читать, более того, многие из них лишены возможности самостоятельно передвигаться. Данная проблема частично решается в рамках проектов благотворительных организаций, направленных на правовое просвещение получателей социальных услуг в ПНИ. К сожалению, администрация некоторых ПНИ препятствует реализации таких проектов³⁷.

Возможность получения правовой консультации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи лицами, проживающими в ПНИ, также существенно ограничена, поскольку действующим законодательством не предусмотрена компенсация затрат адвоката при проведении выездных консультаций.

Не всегда могут воспользоваться информацией, представленной на сайтах государственных органов в сети Интернет, люди со слабым зрением, поскольку не на всех сайтах предусмотрена контрастная версия и использование форматов данных, совместимых с программами для чтения вслух с экрана.

Таким образом, проблема совершенствования механизмов обеспечения доступа к информации с учетом потребностей людей с ограниченными возможностями здоровья остается актуальной.

³³ Статья 9 Федерального закона Российской Федерации от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

³⁴ Пункт 7 статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

³⁵ Подпункт 5 пункта 7 статьи 14 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

³⁶ См. раздел «Права призывников и военнослужащих».

³⁷ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 115.

Предоставление гражданам недостоверной информации

Одним из основных принципов обеспечения доступа граждан к информации является достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления³⁸. Предоставление недостоверной информации может повлечь серьезные нарушения иных прав граждан, в том числе права на жилище.

Так, в 2015 году администрация Центрального района Санкт-Петербурга отказала в постановке на жилищный учет лицу без определенного места жительства, поскольку вопрос постановки на жилищный учет этой категории граждан «действующим законодательством не урегулирован»³⁹. Между тем еще в 2012 году в законодательство Санкт-Петербурга были внесены изменения о том, что на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях принимаются граждане без определенного места жительства⁴⁰. Приведенный пример говорит о некомпетентности сотрудников администрации Центрального района, результатом которой могло стать нарушение права гражданина на жилище.

В условиях существующего заявительного порядка оказания услуг по социальному обеспечению и обслуживанию очень важно, чтобы государственными органами в рамках их компетенции при рассмотрении обращений граждан предоставлялась корректная и полная информация о существующих мерах государственной поддержки.

Законодательство Российской Федерации закрепляет право каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды⁴¹. Однако реализация этого права зачастую оказывается затруднительной. Так, Комитет государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области в ответ на запрос Экологического правозащитного центра «Беллона» сообщил, что в поселке «Новое Девяткино» Ленинградской области водоотведение осуществляется на канализационные очистные сооружения Ленинградской области⁴². В то же время Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга в ответ на аналогичный запрос сообщил, что очистные сооружения в данном поселке отсутствуют⁴³. В данном случае предоставление государственными органами недостоверной информации препятствует реализации права граждан на участие в решении задач охраны окружающей среды⁴⁴ и урегулирова-

³⁸ Пункт 2 статьи 4 Федерального закона Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

³⁹ Обращение к Уполномоченному от 07.09.2015 № 969/15.

⁴⁰ Закон Санкт-Петербурга от 06.06.2012 № 281-50 «О внесении изменений в абзац первый пункта 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга № 407-65 от 19.07.2005 «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма».

⁴¹ Статья 3 Федерального закона Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; пункт 5 статьи 8 КоАП РФ «Соккрытие или искажение экологической информации» предусматривает ответственность в виде штрафа за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды.

⁴² Письмо Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области от 27.05.2015 № 01-1537/15-0-1.

⁴³ Письмо Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга от 24.02.2015 № 01-1660/15-0-1.

⁴⁴ Статья 3 Федерального закона Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

нию экологических проблем, связанных с загрязнением водных объектов Санкт-Петербурга канализационными отходами поселка «Новое Девяткино».

Действующее законодательство об охране окружающей среды предусматривает не только предоставление гражданам достоверной информации, но также ее сбор и хранение.

На практике государственные органы не всегда придерживаются этих принципов. По информации Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности перечень загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферу Санкт-Петербурга, состоит из 38 пунктов, перечень веществ, загрязняющих водные объекты, включает 113 наименований, однако регулярные замеры состояния атмосферного воздуха проводятся только по 8 показателям, по 49 показателям оценивается уровень загрязненности водных объектов⁴⁵. Таким образом, полная и достоверная информация о состоянии окружающей среды не может быть доведена до сведения граждан.



*Депутатские слушания
«О проблемах
законодательного
регулирования
деятельности СМИ».
Законодательное Собрание
Санкт-Петербурга.
18.06.2015.*

Злоупотребление правом на информацию

Помимо права на доступ к информации Конституция Российской Федерации гарантирует право производить и распространять информацию любым законным способом⁴⁶. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах⁴⁷ закрепляет право каждого человека на свободное выражение своего мнения. При этом реализация указанного права налагает особую ответственность, поскольку право на свободное выражение своего мнения связано с ограничениями, необходимыми для обеспечения уважения прав и репутации других лиц, для общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

В последнее время на телевидении, в печатных и электронных средствах массовой информации все чаще стали появляться сюжеты, нарушающие основополагающий принцип журналистики – принцип объективности.

Так, выпуски программы «Реакция» на «Телеканале „Санкт-Петербург“» дважды (решения № 120 от 27.03.2015 и № 126 от 17.09.2015) становились предметом рассмотрения Общественной коллегии по жалобам на прессу (Коллегия), которая является независимой структурой гражданского общества, созданной для разрешения информационных споров. В своих решениях Коллегия указала, что «в программе „Реакция“ <...> содержатся сведения, которые нарушают нормы профессиональной этики журналиста»,

⁴⁵ Письмо Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга от 08.07.2015 № 181/15.

⁴⁶ Статья 29 Конституции Российской Федерации.

⁴⁷ Международный пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах».

а «ведущим программы был нарушен основополагающий принцип журналистики – принцип объективности», поскольку «текст <...> содержит массу недостоверных, в том числе ложных сведений, подтасовок, передергиваний».

Коллегия поддержала вывод о том, что «выпуск программы „Реакция“ <...> обнаруживает идеологическую тенденциозность <...>. Итогом тотального нарушения норм профессиональной этики журналиста сделалось замещение журналистского продукта продуктом идеологическим, целью которого является конструирование „образа врага“»⁴⁸.

Учитывая, что в 2015 году на финансирование «Телеканала «Санкт-Петербург» Комитетом по печати и взаимодействию со средствами массовой информации Санкт-Петербурга выделены субсидии в размере 360 686 930 рублей⁴⁹, вызывает озабоченность распространение в эфире за счет средств бюджета Санкт-Петербурга идеологически направленных, пропагандистских и диффамационных сюжетов.

Общественное внимание привлекли случаи распространения тенденциозной информации в образовательных учреждениях Санкт-Петербурга. Так, к Уполномоченному обратились родители учеников одной из общеобразовательных школ Санкт-Петербурга, обеспокоенные размещением в школе стенгазеты «Шаги истории»⁵⁰. Стенгазета, по мнению заявителей, содержала недостоверные утверждения и носила признаки запрещенной в образовательных учреждениях политической агитации⁵¹. Экспертиза данного издания, проведенная Комитетом по образованию, подтвердила, что выводы, содержащиеся в материалах стенгазеты, являлись слишком категоричными и отражали лишь одну из существующих точек зрения⁵².

Подводя итоги обзора проблем соблюдения права граждан на информацию, необходимо отметить, что, несмотря на принимаемые меры по разработке и внедрению информационных технологий в систему государственного управления и повышение уровня открытости государственных органов в рамках реализации государственных программ, граждане по-прежнему не всегда могут получить необходимую им информацию. В свою очередь, несоблюдение права на информацию влечет за собой нарушение иных прав человека, реализация и защита которых невозможна без соответствующей информации.

⁴⁸ <http://www.presscouncil.ru/index.php/novosti/4969-televedushchij-valerij-tatarov-manipuliruet-formiruet-obraz-vraga-i-negativnoe-otnoshenie-k-uchastnikam-vstrechi-s-poslom-ssha>

⁴⁹ Письмо Комитета по печати и взаимодействию со средствами массовой информации от 27.07.2015 № 01-35-3951/15-0-2.

⁵⁰ Выпускается Общероссийской общественной организацией защиты семьи «Родительское Всероссийское Сопротивление» за счет средств президентского гранта.

⁵¹ Пункт 3 статьи 48 Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в Российской Федерации».

⁵² Письмо Комитета по образованию от 12.05.2015 № 03-21-1953/15-1-0-1.

1936 г. 5 декабря

...принята сталинская Конституция.

В 30-х годах в СССР было принято решение разработать новую Конституцию, которая должна была заменить более раннюю советскую Конституцию 1924 года. В новом документе должен был быть отражён новый этап истории советского государства — построение социализма. 5 декабря 1936 года на VIII Всесоюзном чрезвычайном съезде Советов новая Конституция СССР, называвшаяся также часто «сталинской», была принята.



Текст Конституции СССР 1936 года был одним из самых прогрессивных документов эпохи. Сталинская Конституция впервые вводила у нас в стране выборность органов власти начиная с Верховного Совета СССР и заканчивая поселковыми советами — на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права граждан при тайном голосовании.

Сталинская конституция также предоставила всем гражданам право на труд, отдых, материальное обеспечение в старости и болезни и на бесплатное образование. Земля с её недрами, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный, наземный и воздушный транспорт, банки и средства связи объявлялись всенародным достоянием; земля, занимаемая колхозами, передавалась им в вечное пользование.

В США и по сей день нет прямого голосования. Выборы президента, губернаторов штатов и мэров, конгрессменов и сенаторов проводятся коллегиями выборщиков. Простой избиратель может только выбрать этого выборщика, действующего далее в соответствии с собственными представлениями от его лица.

Права на бесплатное образование, бесплатную медицину и достойную пенсию до сих пор нет ни в США, ни в одной из западных стран.

Фотография стенгазеты «Шаги истории». Из обращения к Уполномоченному родителей учеников школы № 84, расценивших размещение в образовательном учреждении данной печатной продукции как политическую пропаганду «социализма советского образца» среди несовершеннолетних.

Рекомендации

1. Прокуратуре Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о включении в план работы проверки соблюдения государственным органами и органами местного самоуправления требований законодательства о размещении в сети Интернет информации об их деятельности.
2. Государственным органам, находящимся на территории Санкт-Петербурга, и органам местного самоуправления рассмотреть вопрос ежегодном проведении независимого аудита их официальных сайтов в сети «Интернет».
3. Государственным органам, находящимся на территории Санкт-Петербурга, и подведомственным им бюджетным учреждениям при исполнении требований законодательства, гарантирующего право граждан на доступ к информации, учитывать особые потребности пользователей информации с ограниченными возможностями здоровья.



Памятник Анатолию Собчаку на площади перед ДК им. С.М.Кирова. Скульптор Иван Корнеев, архитектор Вячеслав Букаев. Открыт в 2006 году.

1.7. Право на справедливый суд

Конституция Российской Федерации

Статья 46

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

Статья 48

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

Статья 52

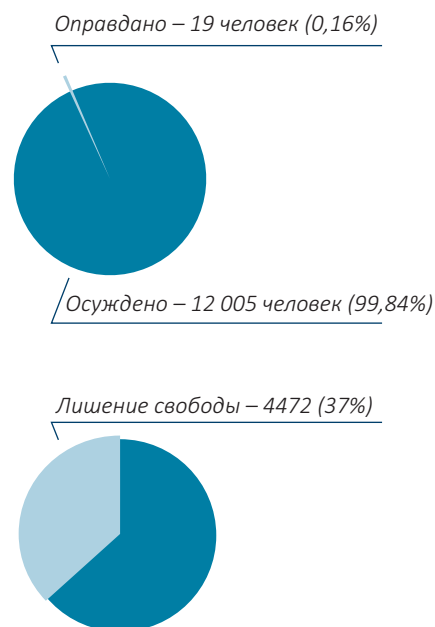
Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Реализация прав и свобод человека возможна, только если существует судебная защита, обеспечивающая принятие независимым и беспристрастным судом справедливого и исполнимого решения по делу.

По данным Санкт-Петербургского городского суда¹, в 2015 году районными судами по первой инстанции было осуждено 12 005 человек, а оправдано – 19, что составляет 0,16% от числа лиц, в отношении которых вынесены приговоры. Наказание в виде лишения свободы было назначено 4472 лицам, что составляет 37% всех осужденных. Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (глава 40 УПК РФ) и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (глава 40.1 УПК РФ) применялся при рассмотрении 8961 уголовного дела, что составляет более 66% от числа всех дел, оконченных производством.

Как и в предыдущие годы, низкий процент оправдательных приговоров вызывает обеспокоенность². В связи с широким применением особого порядка судебного разбирательства в докладах Уполномоченного уже отме-

Районные суды первой инстанции*



*По данным Санкт-Петербургского городского суда.

¹ http://sankt-peterburgsky.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=14

² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 63–64.



*Санкт-Петербургский
городской суд
(ул. Бассейная, д. 6).*

чалось, что сочетание таких факторов, как чрезвычайно высокая доля обвинительных приговоров и низкий уровень доверия к судебной системе, может вынудить обвиняемого признать свою вину даже в случае его фактической невиновности, что ведет к искажению правосудия³. Кроме того, от представителей адвокатского сообщества к Уполномоченному поступала информация о случаях нарушения адвокатской этики адвокатами по назначению. На недостаточную независимость адвокатов по назначению указал и Комитет ООН по правам человека⁴. Строгое соблюдение процессуальных гарантий при применении особого порядка судебного разбирательства крайне важно, в частности, когда подозреваемого или обвиняемого представляет адвокат по назначению.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 88 обращений, касающихся несогласия с вынесенным судебным решением, 30 жалоб на действия судей и 24 – на работу службы судебных приставов.

В задачи Уполномоченного в сфере контроля за соблюдением права на справедливое судопроизводство в первую очередь входит анализ таких составляющих этого права, как доступ к суду, право на квалифицирован-

ную юридическую помощь, право на переводчика и пр.

Вступивший в силу 15 сентября 2015 года Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС) наделил уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц и публичных интересов в случаях, предусмотренных законом. Данное полномочие может стать важным дополнительным механизмом защиты прав граждан. Вместе с тем в настоящее время законодательство и, в частности, КАС однозначно не определяет случаи, в которых региональные уполномоченные по правам человека могут обращаться в суд.

Действующий и бывшие комиссары Совета Европы по правам человека в совместном заявлении выделили четыре основные проблемы, препятствующие России завершить переход к доступной, эффективной, прозрачной и внушающей доверие судебной системе: неисполнение внутригосударственных судебных решений; инициативы, затрагивающие эффективность международной системы защиты прав человека; недостаточная независимость судебной власти; чрезмерно широкие полномочия прокуратуры⁵.

³ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 66.

⁴ Пункт 17 заключительных замечаний Комитета ООН по правам человека по седьмому периодическому докладу Российской Федерации от 28.04.2015 CCPR/C/RUS/CO/7.

⁵ <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/poka-sudebnaa-sistema-rf-ne-stanet-bolee-nezavisimoy-sommenia-v-ee-effektivnosti-ostanutsa?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fopinion-articles>

Права лиц, привлеченных к уголовной ответственности

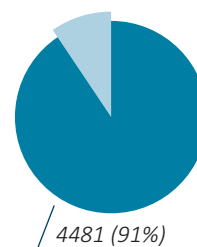
При оценке эффективности и справедливости системы правосудия важно учитывать не только деятельность судов, но и работу правоохранительных органов, поскольку по уголовным делам именно на досудебной стадии проводятся процессуальные действия, влияющие на ход всего уголовного процесса.

Как и в предыдущие годы, в 2015 году к Уполномоченному поступало большое количество жалоб на работу правоохранительных органов, в том числе на применение должностными лицами пыток и других недозволённых методов ведения следствия⁶. При этом в 2015 году районными судами в порядке статьи 125 УПК РФ рассмотрено 6375 жалоб на решения органов следствия и прокуратуры, способных причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства, из которых удовлетворено лишь 393, что составляет 6,1% (в 2014 году этот показатель составлял 8,6%)⁷. От эффективности судебного контроля за действиями следствия и прокуратуры на стадии предварительного расследования может в решающей степени зависеть справедливость всего уголовного судопроизводства по конкретному делу.

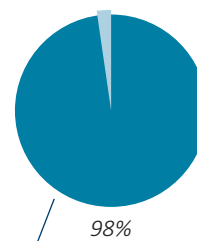
Настораживает высокий процент удовлетворения районными судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. В 2015 году районными судами рассмотрено 4886 таких ходатайств, из них удовлетворено 4481, что составляет 91%⁸. Процент удовлетворения ходатайств о продлении срока содержания под стражей еще выше – в 2015 году он составил 98%⁹. Представляется, что заключение под стражу должно применяться лишь в строго необходимых случаях с учетом практики Европейского суда по правам человека и постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 6 обращений относительно нарушения судами сроков вручения осужденным копий приговоров. Согласно статье 312 УПК РФ, копии приговора вручаются осужденному или оправданному, его защитнику и обвинителю в течение 5 суток со дня провозглашения. В нарушение этого срока осужденному В.¹⁰ приговор был вручен через год после его вынесения, осужденным М.¹¹ и И.¹² – более чем через полгода. Несвоевременное направление приго-

Удовлетворение ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу



Удовлетворение ходатайств о продлении срока содержания под стражей



⁶ См. раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

⁷ http://sankt-peterburgsky.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=14

⁸ Там же.

⁹ Рассмотрено 8291 ходатайства о продлении срока содержания под стражей; удовлетворено – 8142.

¹⁰ Обращение № 871/15-1.

¹¹ Обращение № 759/14-2.

¹² Обращение № 756/15.



Совещание по вопросам улучшения межведомственного взаимодействия для реализации прав граждан, содержащихся в следственных изоляторах, на своевременное получение копий приговора и возможность обжалования судебного решения. Адвокатская Палата Санкт-Петербурга. 13.11.2015.

воров лишает осужденных возможности обжаловать приговор суда в апелляционном порядке. Кроме того, такая ситуация зачастую затрагивает не только право на обжалование приговора. В отсутствие копии приговора осужденный не этапируется в места отбывания наказания, а вынужден продолжать находиться в следственном изоляторе, что дополнительно повышает нагрузку на следственные изоляторы, приводя к ухудшению условий содержания в них. Более того, невручение приговора препятствует людям, страдающим тяжелыми заболеваниями, ходатайствовать об освобождении от отбывания наказания.

Так, у М. 1976 года рождения, содержавшегося в Федеральном казенном учреждении «Следственный изолятор № 1 Управления федеральной службы исполнения наказаний по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области», была диагностирована 4 стадия рака желудка. В отсутствие копии приговора, которая не направлялась заявителю в течение полугода, он не имел возможности пройти медицинское освидетельствование и ходатайствовать об освобождении от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью¹³. Таким образом, несоблюдение предусмотренных УПК

¹³ В настоящее время заявитель отбывает наказание в ФКУ «Исправительная колония № 5 УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области».

РФ требований о сроках вручения приговора привело к нарушению права тяжело больного человека не подвергаться жестокому обращению.

На совещании Уполномоченного с представителями судейского и адвокатского сообщества и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, прошедшем 13 ноября 2015 года, указывалось на недостаточность у судов ресурсов для соблюдения сроков направления корреспонденции.

Представляется, что нарушение судами сроков вручения копий приговоров, затрагивающее фундаментальные права осужденных, включая право на жизнь, не может быть оправдано недостаточностью материальных ресурсов. Каждый случай нарушения требований УПК РФ о сроках вручения копии приговора является основанием для обращения в Квалификационную коллегия судей Санкт-Петербурга.

Право на доступ к правосудию

Доступ к суду должен быть не просто закреплен законодательством, но и реально обеспечен. Доступность правосудия имеет два аспекта: юридический (предусматривает ли законодательство возможность обращения в суд данному лицу при том или ином нарушении его прав) и фактический (имеется ли реальный доступ к суду, включая физическую доступность судов).

Права потерпевших и право на бесплатную юридическую помощь для лиц, привлекаемых к административной ответственности. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Закон Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге» гарантируют право на бесплатную юридическую помощь уязвимым категориям граждан по определенным категориям дел. Однако на некоторых граждан, нуждающихся в бесплатной юридической помощи, законодательство о бесплатной юридической помощи не распространяется.

Так, действующее законодательство не предусматривает право на бесплатную юридическую помощь для потерпевших в рамках уголовного судопроизводства. Между тем отсутствие бесплатной юридической помощи для малообеспеченных потерпевших зачастую фактически лишает их права на доступ к правосудию. Право на бесплатную юридическую помощь особенно важно для потерпевших от домашнего насилия, поскольку такие дела, как правило, относятся к делам частного обвинения, которые поддерживает

В 2015 году бесплатную юридическую помощь получили:

7054 человека
(в 2014 году –
7408 человек),

в том числе:

3889 человек –
инвалиды I и II группы;

918 человек –
ветераны Великой
Отечественной войны,
Герои Российской Федерации,
Герои Советского Союза,
Герои Социалистического
Труда, Герои Труда Российской
Федерации;

258 человек –
дети-инвалиды, дети-сироты,
дети, оставшиеся
без попечения родителей,
лица из числа детей-сирот
и детей,
оставшихся без попечения
родителей;

284 человека –
малообеспеченные граждане.



*Зарина Юнусова.
Фото Елены Лукьяновой,
«Новая газета
в Санкт-Петербурге».*

в суде сам потерпевший¹⁴. Защита своих прав по таким делам, помимо того что является тяжелым моральным испытанием для потерпевшего, требует юридических знаний.

Необходимость бесплатной юридической помощи для потерпевших не ограничивается уголовными делами. По некоторым делам об административных правонарушениях бесплатная юридическая помощь также необходима как для потерпевших, так и для лиц, привлекаемых к административной ответственности. Действующий КоАП РФ такой возможности не предусматривает.

В постановлении по делу «Михайлова против России» от 19.11.2015¹⁵ Европейский суд по правам человека констатировал нарушение права на справедливое судебное разбирательство ввиду невозможности для заявительницы, привлеченной к административной ответственности в связи с участием в публичном мероприятии, воспользоваться бесплатной помощью защитника. Представляется, что исполнение данного постановления Европейского суда потребует принятия Россией общих мер, направленных на обеспечение права на защитника по некоторым категориям дел об административных правонарушениях.

Дело о смерти 5-месячного сына мигрантов Умарали Назарова, произошедшей вскоре после разлучения его с матерью Зариной Юнусовой, подняло целый ряд вопросов соблюдения прав человека¹⁶. З.Юнусову миграционные органы привлекли к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства и доставили в суд для рассмотрения дела по части 3 статьи 18.8 КоАП¹⁷. Помимо того что в нарушение закона при доставлении З.Юнусовой в отдел полиции отсутствовал переводчик¹⁸, при рассмотрении в суде первой инстанции дела об административном правонарушении у З.Юнусовой не было адвоката.

Между тем по делам о выдворении иностранных граждан в качестве меры обеспечения производства по делу иностранный гражданин может быть помещен в специальное учреждение временного содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации и реадмиссии Управления Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на срок до двух лет, что сравнимо с уголовным наказанием. Кроме того, как показывает практика, при привлечении лиц к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства нередко возникают вопросы соблюдения права на уважение семейной

¹⁴ См. раздел «Обеспечение равноправия и защита от дискриминации».

¹⁵ Жалоба № 46998/08.

¹⁶ См. раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

¹⁷ Часть 3 статьи 18.8 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за отдельные нарушения миграционных правил, совершенные в Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области в виде наложения административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

¹⁸ См. раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

жизни, а также гарантий не подвергаться пыткам в стране исхода¹⁹. Поэтому представляется, что право пользоваться бесплатной помощью защитника по данной категории дел должно быть закреплено в КоАП РФ.

Дело о выдворении З.Юнусовой также выявило несовершенство законодательства, затрагивающее права потерпевших по уголовному делу. С учетом внесенных в 2013 году поправок в российское законодательство об административных правонарушениях в качестве санкции за нарушение миграционных правил часть 3 статьи 18.8 КоАП РФ предусматривает безусловное применение административного выдворения за пределы России. Это лишает суд возможности не назначать выдворение в случаях, когда оно приведет к нарушению фундаментальных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

Принятое судом по делу З.Юнусовой решение о ее выдворении препятствует реализации матерью погибшего в России ребенка права на доступ к правосудию в качестве потерпевшей, гарантированного Конституцией Российской Федерации. Дело Зарины Юнусовой дало повод задуматься об изменениях столь категоричных законодательных предписаний в части административного выдворения.

17 февраля 2016 года Конституционный суд Российской Федерации признал неконституционным положение части 3 статьи 18.8 КоАП РФ в той мере, в какой это положение не допускает возможность отказа от назначения административного выдворения в случае однократного нарушения иностранным гражданином, имеющим вид на жительство в России, требования о ежегодном уведомлении миграционных органов о подтверждении своего проживания в России. Конституционный суд посчитал, что суды общей юрисдикции должны иметь возможность не назначать административное выдворение в случае, если, учитывая семейное положение иностранного гражданина и иные обстоятельства, они посчитают, что выдворение будет чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерно целям административного наказания²⁰.

Доступность судов. В докладах Уполномоченного за 2013 и 2014 годы были констатированы трудности доступа в суды для инвалидов. В 2015 году проблемы доступности судов не потеряли свою актуальность.

К Уполномоченному обратился инвалид I группы с нарушениями опорно-двигательного аппарата, который жаловался на отсутствие парковочных мест для инвалидов у Кировского районного суда Санкт-Петербурга. Управление судебного департамента по Санкт-Петербургу проинформировало Уполномоченного о наличии парковочных мест для инвалидов около здания районного суда, которые, как показала проверка, располагались на открытой стоянке коммерческой организации на расстоянии более 100 метров от входа в здание суда. После вмешательства Уполномоченного и районной

¹⁹ Например, по делам о выдворении в государство, в котором идет вооруженный конфликт.

²⁰ Постановление по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части 1 статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана от 17.02.2016 № 5-П.



Объявление о наличии парковочных мест для инвалидов на стоянке у здания Кировского районного суда (ул. Маршала Говорова, д. 38).

прокуратуры места для парковки транспортных средств инвалидов были оборудованы непосредственно перед входом в Кировский районный суд.

Представители адвокатского сообщества проинформировали Уполномоченного о затрудненном доступе в Санкт-Петербургский городской суд инвалида по зрению в сопровождении собаки-поводыря. По представленной информации, судебные приставы обеспечили доступ в суд собаки-поводыря лишь после того, как судья, рассматривавшая дело, дала на это разрешение.

Вызывает обеспокоенность, что судебные приставы, в нарушение требований статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»²¹, не были готовы обеспечить беспрепятственный доступ в суд собаки-поводыря, без которой инвалид по зрению не мог ориентироваться в пространстве.

²¹ Согласно пункту 7 статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) допуск на объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур собаки-проводника при наличии документа, подтверждающего ее специальное обучение и выдаваемого по форме и в порядке, которые определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения.

Рекомендации

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

- о дополнении действующего законодательства положениями о порядке оказания бесплатной юридической помощи потерпевшим в рамках уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях;

- о дополнении действующего законодательства положениями о порядке оказания бесплатной юридической помощи лицам, привлекаемым к административной ответственности;

- о внесении изменений в часть 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, позволяющих суду при назначении административного наказания учитывать семейное положение, ситуацию в стране исхода и иные обстоятельства и не назначать административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в случае если оно приведет к нарушению фундаментальных прав лица, привлекаемого к административной ответственности.

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

Сохраняют также актуальность рекомендации № 1, 2, 3, 4, 7 к разделу «Право на справедливый суд», сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2014 год²².

²² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 69.



Памятник «Архитекторам-первостроителям Санкт-Петербурга» в сквере у Сампсониевского собора. Скульптор Михаил Шемякин, архитектор Вячеслав Бухаев. Памятник открыт в 1995 году, в 2000 году разграблен вандалами.

1.8. 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.

Право на жилище – одно из самых важных социально-экономических прав граждан России.

В 2015 году, как и в предыдущие годы, наибольшее количество обращений к Уполномоченному было связано с реализацией именно права на жилище.

В данном разделе приведены лишь некоторые типичные примеры нарушения жилищных прав граждан, выявленных Уполномоченным при рассмотрении обращений. Практически все они свидетельствуют о наличии системных проблем, препятствующих соблюдению прав граждан в жилищной сфере.

В обращениях к Уполномоченному граждане поднимали следующие значимые вопросы:

- улучшение жилищных условий;
- соблюдение прав собственников и нанимателей жилья;
- утрата жилья вследствие невозвращения займа или кредита, полученных под залог недвижимости.

Улучшение жилищных условий

Нарушения прав граждан при постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. По состоянию на 1 января 2015 года в Санкт-Петербурге на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 160 870 семей.

В результате мероприятий по улучшению жилищных условий граждан за счет предоставления жилых помещений, участия в целевых жилищных программах Санкт-Петербурга, а также актуализации данных очередников на 1 января 2016 года число семей данной категории сократилось до 155 297. За 2015 год сняты с жилищного учета 16 170 семей, приняты на жилищный учет 6543 семей¹.

По вопросам реализации права на жилище Уполномоченный получил:

в 2012 году –

375 обращений
(22,8% от общего числа обращений);

в 2013 году –

390 обращений
(23,0% от общего числа обращений);

в 2014 году –

421 обращение
(23,2% от общего числа обращений);

в 2015 году –

449 обращений
(26,2% от общего числа обращений).

¹ Письмо Жилищного комитета от 28.01.2016 № 02-19-3/16-0-1.



*Здание Пушкинского
районного суда
(г. Пушкин, ул. Школьная,
д. 2, корп. 2).*

Как и в предыдущие годы, в некоторых случаях нарушения жилищных прав граждан происходили вследствие сложившейся в органах исполнительной власти Санкт-Петербурга практики применения жилищного законодательства, противоречащей положениям Жилищного кодекса Российской Федерации (Жилищный кодекс). Так, при определении жилищной обеспеченности членов семьи нанимателя или собственника жилого помещения уполномоченные органы исполнительной власти в ряде случаев принимали необоснованные решения, препятствующие постановке граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (например, в случае наличия в собственности граждан нескольких жилых помещений или в случае права долевой собственности на жилое помещение, принадлежавшей разным членам семьи).

Больше года понадобилось для восстановления жилищных прав ветерана Великой Отечественной войны Д². Администрация Пушкинского района Санкт-Петербурга отказалась поставить Д. на жилищный учет в связи с якобы имевшимся превышением площади жилого помещения, приходящейся на каждого члена его семьи. Инициированная Уполномоченным проверка прокуратуры Пушкинского района установила, что решение администрации Пушкинского района об отказе в постановке на жилищный учет было принято с нарушением норм действующего законодательства. Прокуратура обратилась в суд с иском об обязании администрации района осуществить постановку гражданина Д. на жилищный учет. В ходе рассмотрения иска прокуратуры в июле 2015 года районная администрация изменила свою позицию, приняла положительное решение о постановке заявителя на жилищный учет и предоставила ветерану жилое помещение.

К Уполномоченному поступила жалоба жителя блокадного Ленинграда Д., которому администрация Фрунзенского района Санкт-Петербурга отказала в постановке на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий. В двухкомнатной квартире, в которой проживала семья Д., менее 5 лет назад была вселена и зарегистрирована его невестка, что было расценено администрацией района как преднамеренное ухудшение жилищных условий. Уполномоченный посчитал такое решение необоснованным, поскольку единственным собственником квартиры являлась супруга Д., и сам ветеран не имел возможности распоряжаться жилым помещением. После обращения Уполномоченного в администрацию Фрунзенского района права Д. были восстановлены – ему была предоставлена однокомнатная квартира по договору социального найма.

Проблема некорректного применения жилищного законодательства неоднократно возникала и при постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний (в порядке статьи 51 Жилищного кодекса)³.

Практика работы администраций районов и судебная практика в Санкт-Петербурге по указанному вопросу расходятся. Суды исходят из того, что граждане, страдающие

² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 95.

³ Постановление Правительства РФ от 16.06.2006 № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире».

тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире, подлежат постановке на учет независимо от площади жилого помещения при наличии установленных фактов проживания граждан раздельными семьями. В то же время администрации районов в ряде случаев руководствовались тем, что граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, постановке на жилищный учет подлежат лишь при условии их обеспеченности общей площадью жилого помещения менее установленной нормы.

В 2014 году Уполномоченный рекомендовал Жилищному комитету разработать методические указания для администраций районов Санкт-Петербурга, исключающие произвольное толкование норм жилищного законодательства по определению жилищной обеспеченности граждан при решении вопроса о постановке их на жилищный учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях⁴.

Данная рекомендация Уполномоченного нашла отражение в Резолюции, принятой Общественным советом при прокуратуре Санкт-Петербурга 19 августа 2015 года.

В мае 2015 года Уполномоченным совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга были проведены совместные проверки соблюдения прав граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма в администрациях Красногвардейского, Калининского, Василеостровского и Петроградского районов Санкт-Петербурга⁵. Проверки подтвердили выводы Уполномоченного о ненадлежащей практике реализации органами исполнительной власти полномочий в сфере жилищной политики Санкт-Петербурга, свидетельствующей об отсутствии единого понимания действующих правовых норм. В частности, при рассмотрении заявлений о постановке на жилищный учет страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний граждан администрациями районов Санкт-Петербурга не осуществляется жилищно-бытовое обследование жилых помещений заявителей⁶.

По результатам проверочных мероприятий прокурорами районов внесены представления главам соответствующих администраций районов Санкт-Петербурга об устранении нарушений законодательства с требованием принять конкретные меры по устранению выявленных нарушений законодательства, причин и условий им способствующих, а также по недопущению подобных нарушений впредь.

Однако для окончательного решения проблемы единообразного применения действующего законодательства при постановке граждан на жилищный учет необходимо разработать и принять соответствующий нормативный правовой акт Жилищного комитета Санкт-Петербурга.



Заседание Общественного совета при прокуратуре Санкт-Петербурга на тему «Проблемы и выработка предложений по улучшению социальной защиты прав инвалидов и социально незащищенных граждан в Санкт-Петербурге». 19.08.2015.

⁴ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 103.

⁵ Проверки проводились в соответствии с Планом мероприятий на 1-е полугодие 2015 года по реализации Соглашения о совместной деятельности Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга.

⁶ Жилищно-бытовое обследование является основанием для вывода, занято жилое помещение одной или несколькими семьями.



*Расселенный дом
(ул. Большая Пушкарская, д. 7).*



*Вывеска Городского центра
жилищных субсидий.*

Нарушения прав граждан при предоставлении жилых помещений. В 2015 году в Санкт-Петербурге улучшение жилищных условий городских очередников осуществлялось за счет предоставления жилых помещений льготным категориям граждан и денежных выплат на приобретение жилья в соответствии с целевыми программами «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге», «Молодежи – доступное жилье», «Жилье работникам бюджетной сферы», «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге», программой предоставления городским очередникам безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья⁷.

В рамках целевой программы «Молодежи – доступное жилье» в 2015 году оказано содействие в улучшении жилищных условий 3197 семьям (в 2014 году – 3049).

Целевая программа «Жилье работникам бюджетной сферы» помогла улучшить жилищные условия в 2015 году 147 семьям (в 2014 году – 559).

В соответствии с целевой программой «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге» социальные выплаты на улучшение жилищных условий в 2015 году получили 1448 семей (в 2014 – 1453).

В 2015 году расселено 5297 коммунальных квартир (в 2014 году – 5266 коммунальных квартир), в которых проживало 11 788 семей (в 2014 году – 12 156 семей).

В Санкт-Петербурге по состоянию на 1 января 2016 года насчитывалось 83 350 коммунальных квартир (на 1 января 2015 года – 88 647 коммунальных квартир), в которых проживает 262 689 семей (на 1 января 2015 года – 274 477 семей). Такие темпы расселения коммунальных квартир в Санкт-Петербурге не оставляют надежды на то, что Санкт-Петербург избавится от непочетного звания «коммунальная столица России» раньше, чем через полтора – два десятка лет.

Вызывает озабоченность неисполнение в 2015 году годового жилищного плана⁸, затронувшее социально незащищенные категории граждан. Так, квартиры предоставлены 272 ветеранам Великой Отечественной войны вместо 468, предусмотренных Жилищным планом; 352 гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, вместо 550; 332 детям-сиротам вместо 603; 98 семьям, имеющим в своем составе детей-инвалидов, вместо 230; 289 многодетным семьям вместо 644 и др. Неисполнение Жилищного плана на 2015 год, как и снижение количества квартир, предоставляемых участникам целевой программы «Жилье работникам бюджетной сферы», Жилищный Комитет объясняет нарушением сроков ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, построенных за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

⁷ Все мероприятия указанных целевых программ объединены в Программу Санкт-Петербурга «Обеспечение доступным жильем и жилищно-коммунальными услугами жителей Санкт-Петербурга» на 2015–2020 годы (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 491).

⁸ Жилищный план на 2015 год. Распоряжение Жилищного комитета от 02.02.2015 № 57-р.

К Уполномоченному поступили обращения К. и С. о непредоставлении многодетным семьям жилых помещений по договорам социального найма. Обе многодетные семьи, состоявшие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма, согласно годовому жилищному плану⁹ должны были получить новые квартиры в 2014 году. На запросы Уполномоченного администрации Московского¹⁰ и Красносельского¹¹ районов Санкт-Петербурга сообщили, что жилищные условия семей К. и С. не были улучшены в установленный срок ввиду отсутствия жилых помещений необходимой квартирографии в домах нового строительства. После обращения Уполномоченного, не согласившегося с аргументами районных администраций, в прокуратуру Санкт-Петербурга многодетным семьям К. и С. были предоставлены трехкомнатные квартиры.



*Жилищный комитет
Санкт-Петербурга
(пл. Островского, д. 11).*

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений показывает, что практика непредоставления жилых помещений гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, на основании отсутствия жилых помещений необходимой квартирографии или необходимой площади продолжается из года в год¹². Представляется, что такие доводы не могут оправдать нарушения конституционного права на жилище жителей города.

Совместные проверки Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга, проведенные в 2015 году, также выявили факты необеспечения жильем граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний и являвшихся плановыми очередниками 2014 года.

Соблюдение прав собственников и нанимателей жилья

Наличие жилья является важнейшим условием для полноценной жизни людей. Но не менее важны комфортные условия проживания, которые обеспечиваются как строителями жилого дома, так и организациями, предоставляющими жилищные и коммунальные услуги.

По вопросу о качестве жилищного строительства к Уполномоченному обратилась К., получившая квартиру по договору социального найма. При осмотре квартиры в присутствии представителя управляющей компании К. обнаружила множество недостатков в ее внутренней отделке, что было зафиксировано в акте приемки. К. сообщила, что спустя три месяца с момента обнаружения недостатков они не были ликвидированы. После обращения Уполномоченного в администрацию Пушкинского района Санкт-Петербурга ООО «Строительная компания «Дальпитерстрой», выполнившая некачественную отделку квартиры, приступила к устранению недостатков.

Не теряет актуальности проблема отсутствия или некачественного изготовления специальных приспособлений, обеспечивающих возможность доступа людей с ограниченными возможностями здоровья в жилые дома¹³.

⁹ Жилищный план на 2014 год в ред. Распоряжения Жилищного Комитета Санкт-Петербурга от 31.01.2014 № 63-р.

¹⁰ Письмо администрации Московского района от 13.02.2015 № 422/1.5.

¹¹ Письмо администрации Красносельского района от 18.05.2015 № 15.33-10.5.

¹² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 97.

¹³ См. раздел «Права людей с ограниченными возможностями здоровья».

*В 2015 году Государственная
жилищная инспекция
Санкт-Петербурга
выявила*

171 338 *нарушений
правил содержания
и ремонта жилищного
фонда.*

требований к использованию и сохранности жилищного фонда в 2015 году выявили 171 338 нарушений. Отмечены нарушения, допущенные в ходе подготовки жилого фонда к отопительному сезону 2015/2016 годов, при осуществлении работ по санитарному содержанию придомовых территорий, при капитальном ремонте крыш и др.¹⁴ Эти данные свидетельствуют о наличии в системе жилищно-коммунального хозяйства Санкт-Петербурга серьезных проблем, негативно влияющих на реализацию жилищных прав граждан.

К Уполномоченному обратилась И., сообщившая, что капитальный ремонт систем отопления в доме, где она проживает (ул. Мытнинская, д. 15), начатый в июле, не был завершен до середины октября. В связи с отсутствием отопления в квартире было холодно, на стенах появилась плесень. После обращения Уполномоченного в администрацию Центрального района ремонтные работы были завершены, и система отопления в доме заработала.

Жители нескольких домов, расположенных на Береговой улице¹⁶, направили Уполномоченному жалобу на низкое качество коммунальных услуг, вызванное бездействием строительной компании ЗАО «Группа Прайм», не передавшей инженерные

коммуникации (электрические сети, системы водоснабжения и канализации) по окончании строительства домов в 2005–2006 годах на обслуживание специализированным организациям. Это привело к нарушению не только жилищных прав граждан, но и права на благоприятную окружающую среду, поскольку сточные воды ввиду ненадлежащего обслуживания системы канализации попадали в Большое Суздальское озеро¹⁷. Проверка прокуратуры Выборгского района Санкт-Петербурга подтвердила нарушения установленного порядка обслуживания инженерных сетей со стороны ЗАО «Группа Прайм», генеральному директору компании прокуратурой внесено представление об устранении нарушений. Однако повторная



*Жилой квартал
«Новая Скандинавия».*

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

¹⁵ Краткий отчет о работе Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга в 2015 году.

¹⁶ Береговая ул., д. 17, корп. 1 и 2; д. 19, корп. 1 и 2; д. 21, корп. 1-5 (жилой квартал «Новая Скандинавия»).

¹⁷ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 81–82.

проверка, проведенная прокуратурой Выборгского района Санкт-Петербурга по запросу Уполномоченного, показала, что ЗАО «Группа Прайм» своих обязательств по передаче сетей полностью не исполнила¹⁸. Такая ситуация требует жестких мер реагирования со стороны правоохранительных органов.

Причиной нарушения прав граждан в жилищной сфере может быть незаконное использование придомовых территорий. К Уполномоченному поступила коллективная жалоба о нарушении тишины и покоя от жильцов многоквартирного дома, расположенного по адресу пр. Просвещения, д. 53, корп. 3. Граждане сообщали, что на придомовой территории функционировал торговый павильон, в котором круглосуточно продавали алкоголь. Посетители этого ларька, потребители спиртных напитков, использовали подъезд дома в качестве распивочной. В 2014 году жителям удалось добиться ликвидации ларька. Однако, нарушая права жильцов и их желание достойно жить, бывший хозяин павильона установил на том же месте новый ларек. Уполномоченный инициировал межведомственную проверку сведений, изложенных в коллективном обращении. В проверке приняли участие представители УМВД России по Калининскому району Санкт-Петербурга, районной администрации и прокуратуры. Итогом проверки стало освобождение земельного участка от незаконно установленного павильона.

Серьезные неприятности могут доставить жителям арендаторы нежилых помещений, расположенных в многоквартирных жилых домах. К Уполномоченному обратилась Ш., собственник квартиры в доме 30, корпус 1, по проспекту Просвещения, сообщившая, что в нежилом помещении, расположенном рядом с ее квартирой, работает магазин-кафе. Интенсивные запахи из кухни этого заведения проникали в квартиру заявительницы и ее соседей. Несоответствие вентиляционной системы санитарным правилам, иные нарушения, создававшие угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, подтверждались надзорными органами¹⁹, тем не менее магазин-кафе продолжал работать.

Решением арбитражного суда собственнику магазина-кафе было запрещено осуществлять деятельность по организации общественного питания в нежилом помещении дома 30, корпус 1, по проспекту Просвещения.

Однако, несмотря на, казалось бы, положительное решение проблемы, Ш. сообщила Уполномоченному, что сменивший собственника магазин-кафе продолжает работу в том же помещении. Уполномоченный вновь инициировал проверку фактов прокуратурой



*Пр. Просвещения,
д. 53, корп. 3.
Повторная проверка придомовой
территории. Незаконных
построек не выявлено.
10.03.2016.*



*Магазины и кафе на первом
этаже жилого дома
(пр. Просвещения, д. 30, корп. 1).*

¹⁸ Письмо прокуратуры Выборгского района Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 832ж-2015.

¹⁹ Письмо прокуратуры Выборгского района от 01.09.2014 № 5432ж-2013.

Выборгского района Санкт-Петербурга, которая на основании выявленных нарушений санитарных правил возбудила в отношении нового собственника магазина-кафе дело об административном правонарушении.

Указанный случай является далеко не единичным в практике Уполномоченного и иллюстрирует важную для Санкт-Петербурга проблему, возникающую в связи с деятельностью в жилых домах магазинов и организаций общественного питания.

Длительность и трудоемкость процедуры судебной защиты прав граждан в подобных случаях, незначительность размеров административных штрафов в сравнении с выручкой организаций, а также легкость переоформления коммерческого объекта на другое лицо с фактическим продолжением его деятельности – все это создает предпосылки для массового или систематического нарушения прав граждан, вызванного неполнотой правового регулирования.

Утрата жилья вследствие невозвращения займа или кредита, полученных под залог недвижимости

В 2014–2015 годах Уполномоченному поступали обращения граждан по вопросу об утрате ими жилья вследствие заключения кредитных договоров или договоров целевого займа с кредитными организациями или частными лицами.

Так, пенсионерка М. сообщила, что обратиться с просьбой о займе в микрофинансовую организацию «Деньги? Здесь!» ее вынудили тяжелые жизненные обстоятельства – смерть сына. Договор займа был заключен М. с физическим лицом, в качестве обеспечения долга был оформлен договор залога жилого помещения, собственником которого М. являлась. В дальнейшем в связи с просрочкой платежа жилое помещение перешло в собственность займодателя.

Несмотря на значительное число подобных обращений, органы полиции чаще всего не усматривали в действиях займодателей признаков состава преступления ввиду добровольности заключения сделок. Однако в ноябре 2015 года Главным следственным управлением МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области было возбуждено уголовное дело по фактам преступлений, предусмотренных п. «б» части 2 статьи 171 УК РФ («Незаконное предпринимательство, сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере») в отношении гражданина, который предоставлял краткосрочные денежные займы под залог недвижимости. Установлено, что указанный гражданин не имел статуса частного предпринимателя и действовал как физическое лицо. При этом подозреваемый использовал офисное помещение фирмы и активно размещал в СМИ рекламу о предоставлении займов. Выдавая гражданам денежные кредиты (в размере от 100 тысяч до 7 миллионов рублей), гражданин заключал с ними договоры купли-продажи или дарения принадлежащих им квартир, после чего до погашения долга граждане могли проживать в своих прежних квартирах, ежемесячно под видом оплаты за найм выплачивая скрытые проценты по кредиту. Если в указанный срок они не могли расплатиться, то теряли право владения своей жилплощадью²⁰.

²⁰ <https://78.mvd.ru/news/item/6974441>

Данное дело свидетельствует о наличии у правоохранительных органов правового инструментария, позволяющего осуществлять защиту прав пострадавших граждан в рамках уголовного судопроизводства даже при отсутствии признаков мошенничества и добровольном подписании договоров займа и залога гражданами.

В апреле 2015 года к Уполномоченному обратились судебные приставы Куйбышевского отдела Центрального района Санкт-Петербурга, которые сообщили, что в отношении семьи ветеранов Великой Отечественной войны на основании решения Куйбышевского районного суда было возбуждено исполнительное производство о выселении из квартиры на Казанской улице. Данное жилое помещение являлось единственным жильем семьи М. В 2007 году ветераны переоформили квартиру на сына, который спустя год взял в ОАО «Альфа-банк» кредит под залог недвижимого имущества и не смог выполнить кредитных обязательств. В результате банк отсудил квартиру и требовал скорейшего исполнения судебного решения.

Для восстановления жилищных прав ветеранов Уполномоченный обратился в администрацию Центрального района, и к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне супругам М. была предоставлена однокомнатная квартира по договору социального найма.

Учитывая, что экономический кризис создает предпосылки для падения реальных доходов населения, органам государственной власти следует незамедлительно разработать комплекс мер для защиты граждан от недобросовестных кредиторов, а также информировать граждан об опасных последствиях получения займов и банковских кредитов под залог жилья.

Рекомендации

1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга и Правительству Санкт-Петербурга разработать меры информирования граждан о деятельности недобросовестных кредиторов и возможных опасных последствиях получения займов и банковских кредитов под залог жилья.

2. Жилищному комитету рассмотреть вопросы:

– о разработке методических указаний для администраций районов Санкт-Петербурга, исключающих произвольное толкование норм жилищного законодательства по определению жилищной обеспеченности граждан при решении вопроса о постановке их на жилищный учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

– об учете потребностей в жилых помещениях определенной квартирографии при подготовке конкурсной документации для закупки жилых помещений для государственных нужд;

– о контроле за сроками ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, построенных за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.



Митинг в защиту конституционных прав граждан – ипотечных заемщиков жилья, дольщиков жилых комплексов, предпринимателей, пострадавших от отзыва лицензий у банков. Площадь Ленина. 12.12.2015.



*Скульптура «Материнство» на Тульской улице.
Скульптор Евгений Ротанов, архитектор Азат Мамединов. Памятник установлен в 1995 году.*

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 2015 году к Уполномоченному поступило 83 обращения граждан (в 2014 году – 65 обращений) по вопросам защиты прав в сфере здравоохранения в Санкт-Петербурге.

Результаты рассмотрения обращений и итоги проверок показали, что в 2015 году сохранили актуальность:

- проблемы обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями отдельных категорий граждан;
- проблемы оказания медицинской помощи надлежащего качества.

Проблемы льготного лекарственного обеспечения. Одной из гарантий доступности лекарственных препаратов, закрепленной в Федеральном законе Российской Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», является льготное лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан.



*Аптека № 154,
обслуживающая льготные
категории граждан
(пр. Науки, д. 41).*

В Санкт-Петербурге из года в год¹ из-за недостаточности бюджетного финансирования многие граждане не могут реализовать свое право на льготное лекарственное обеспечение². Недостаток финансирования усугубляется тем, что в 2015 году в Санкт-Петербурге, по сравнению с предыдущим годом, на 23,5 тысячи увеличилось количество «региональных льготников»³.

В 2015 году к Уполномоченному поступило обращение гражданки И.⁴, страдающей болезнью Паркинсона и не имеющей группы инвалидности. Заявитель длительное время не могла приобрести по льготным рецептам, находящимся на отсроченном обслуживании в ОАО «Петербургские аптеки», жизненно необходимые лекарственные препараты. Аналогичный случай произошел с Л., жительницей г. Пушкин. Нарушения прав граждан И. и Л. были подтверждены прокуратурой⁵.

Задержки с исполнением обязательств по льготному лекарственному обеспечению объяснялись аптеками и Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга (Комитет по здравоохранению) нехваткой бюджетных средств на закупку лекарств, однако эти аргументы не могут быть признаны состоятельными, что подтверждается в том числе позицией прокуратуры и судебной практикой⁶.

Результаты социологического мониторинга, ежегодно проводимого в рамках Программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы⁷, показали, что в 2015 году 86,8% инвалидов тратили на покупку лекарств собственные средства, при этом 87,4% инвалидов были обеспокоены повышением цен на лекарства.

В условиях экономического кризиса особенно важно создать эффективный, понятный гражданам и не зависящий от изменений в законодательстве или несвоевременного проведения конкурсных процедур механизм бюджетного финансирования закупок лекарств и медицинских изделий для обеспечения льготных категорий граждан.

¹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 82–83.

² Из письма Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 26.01.2016 № 01/19-57/1601 следует, что 1 марта 2015 года Перечень лекарственных препаратов, предусмотренных для обеспечения отдельных категорий граждан (Приказ Министерства здравоохранения и социального развития российской федерации от 18.09.2006 № 665), был расширен дорогостоящими препаратами, в том числе для лечения редких (орфанных) заболеваний, однако при этом «подушевой норматив» увеличен не был (в 2015 году – 707 рублей согласно Федеральному закону от 01.12.2014 № 400-ФЗ «О нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, на 2015 год»). Это вызвало нехватку бюджетных средств на закупку в 2015 году лекарственных препаратов, включенных с 1 марта 2015 года в Перечень.

³ <http://doctorpiter.ru/articles/11569/>

⁴ Обращение от 06.04.2015 № 344/15.

⁵ Письма прокуратуры Санкт-Петербурга от 19.05.2015 № 7-1285-2015 и прокуратуры Пушкинского района Санкт-Петербурга от 27.05.2015 № 128.

⁶ <http://lekpravo.ru/kongress/ii-y-kongress/>

⁷ Письмо Комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга от 04.12.2015 № 17-02-10814/15-0.

Проблемы качества оказания медицинской помощи.

Как и в предыдущие годы, в сфере здравоохранения актуальной остается проблема качества оказания медицинской помощи.

Последствия оказания медицинской помощи ненадлежащего качества зачастую влекут за собой нарушение одного из фундаментальных прав человека – права на жизнь⁸.

Так, гражданин И. в своем обращении⁹ к Уполномоченному сообщил о смерти своей жены в СПб ГБУЗ «Городская больница № 26» (Городская больница № 26), куда она была переведена после родов с диагнозом «Инфекционно-токсический шок. Септическое состояние. Эклампсия» из СПб ГБУЗ «Родильный дом № 9» (Родильный дом № 9).

По инициативе Уполномоченного была проведена экспертиза¹⁰, которая выявила серьезные нарушения при оказании медицинской помощи погибшей жене И. на всех этапах ее обслуживания в указанных учреждениях, а также в СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 112» (Женская консультация № 29), где она наблюдалась в период беременности¹¹.

В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что в 2015 году Городская больница № 26 неоднократно фигурировала в жалобах граждан. Так, гражданке А., 1924 года рождения, переведенной в указанное лечебное учреждение из СПб ГБУЗ «Городская больница № 14» с переломом ноги, не была оказана своевременная медицинская помощь (сломанная нога была зафиксирована спустя два дня после поступления, обезболивание в первые дни не предоставлялось), а медицинские работники проявляли безразличие, что причиняло пожилой женщине большие страдания¹². Только после вмешательства Уполномоченного медицинская помощь гражданке А. была оказана в полном объеме.

ГСУ СК России по Санкт-Петербургу было возбуждено уголовное дело по факту совершения преступления, предусмотренного частью 1 статьи 238 УК РФ (оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей)¹³, в ГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени



*Городская больница № 26
(ул. Костюшко, д. 2).*



*Женская консультация № 29
(пр. Науки, д. 12, корп. 4).*

⁸ См. раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

⁹ Обращение от 13.08.2015 № 880/15.

¹⁰ Письмо Территориального Фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга от 24.09.2015 № 4429.

¹¹ Письма Территориального Фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга от 14.10.2015 № 4820 и от 15.12.2015 № 6110.

¹² Обращение от 31.08.2015 № 945/15.

¹³ <http://spb.sledcom.ru/Novosti/item/1006265/>



*Городская больница Святой преподобномученицы Елизаветы
(ул. Вавиловых, д. 14).*



*Автомобили Городской станции
скорой медицинской помощи
(ул. Малая Садовая, д. 1).*

академика И.П.Павлова» (Первый медицинский университет), где 20 ноября 2015 года врачи-акушеры при проведении родоразрешающей операции 34-летней жительнице Санкт-Петербурга оставили в ее брюшной полости хирургическую простыню, которая была извлечена лишь 14 декабря врачами ФГБ ВОУВО «Военно-медицинской академии имени С.М.Кирова».

К омбудсману обратились муж и дочь гражданки Х.¹⁴, инвалида 1 группы, являвшейся «диализным пациентом» Северо-Западного государственного медицинского университета имени И.И.Мечникова (СЗ ГМУ им. И.И.Мечникова), которая скончалась 17 мая 2015 года в СПб ГУЗ «Городская больница Святой преподобномученицы Елизаветы», куда ее, вопреки врачебным рекомендациям¹⁵, направила бригада скорой помощи. По мнению заявителей, смерть Х. произошла в результате несвоевременного оказания пациентке медицинской помощи.

До настоящего времени проверки, организованные Комитетом по здравоохранению и следственным отделом по Калининскому району Санкт-Петербурга Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу (ГСУ СК России по Санкт-Петербургу), продолжаются.

В 2015 году острую критику, в том числе в СМИ, неоднократно вызывала работа скорой медицинской помощи в Санкт-Петербурге.

Так, в случае с гражданином Колпиковым Д., которого медицинские работники волоком доставляли до кареты скорой помощи¹⁶, следственными органами ГСУ

СК России по Санкт-Петербургу было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 124 УК РФ (неоказание помощи больному без уважительных причин лицом, обязанным ее оказывать в соответствии с законом или со специальным правилом, если это повлекло по неосторожности причинение средней тяжести вреда здоровью больного). В результате обращения Уполномоченного в Комитет по здравоохранению в СПб ГБУЗ «Городская станция скорой медицинской помощи» по факту нарушения должностных обязанностей были приняты меры дисциплинарного взыскания к бригаде скорой помощи и руководителю подразделения, во всех структурных подразделениях был проведен внеочередной инструктаж медицинских работников по неукоснительному выполнению требований должностных инструкций¹⁷.

¹⁴ Обращение от 24.08.2015 № 915/15.

¹⁵ «Справка диализного пациента» от 10.11.2009, согласно которой при ухудшении состояния здоровья гражданка Х. должна быть госпитализирована только в СПбГМА им. И.И.Мечникова.

¹⁶ <http://www.fontanka.ru/2015/03/04/059/>

¹⁷ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 02.04.2015 № 01/19-1452/15-2-1.

Несмотря на это, спустя несколько месяцев, в декабре 2015 года, произошел еще один случай с гражданином, находившимся в бессознательном состоянии¹⁸, которого, по словам очевидцев, избивали сотрудники бригады скорой помощи СПб ГБУЗ «Городская станция скорой медицинской помощи». В настоящее время по обращению Уполномоченного Комитетом по здравоохранению проводится ведомственная проверка¹⁹.

Приведенные примеры оказания медицинской помощи ненадлежащего качества свидетельствуют о серьезных просчетах в организации системы здравоохранения в Санкт-Петербурге.

Право на социальное обеспечение и социальную защиту

Конституция Российской Федерации

Статья 7

1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.
2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.
2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 133 обращения (в 2014 году – 64 обращения) по вопросам нарушений прав граждан в сферах социального обеспечения и социальной защиты.

В результате работы с поступившими обращениями и проведенных проверок были выявлены проблемы, в основном касающиеся:

- предоставления необходимых социальных услуг, социальных пособий и пенсий;
- предоставления социальной поддержки.

Проблемы предоставления необходимых социальных услуг инвалидам по зрению. В 2015 году в адрес Уполномоченного поступали многочисленные обращения от инвалидов по зрению нетрудоспособного возраста с жалобами на отказ СПб ГБУ «Центр

¹⁸ <http://www.fontanka.ru/2015/12/22/035/>

¹⁹ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 11.02.2016 № 01/19-77/16-0-1.



*Совещание с руководителями
Всероссийского общества слепых
и экспертами по проблемам
внедрения в Санкт-Петербурге
системы «Говорящий город».
27.05.2015.*

медико-социальной реабилитации инвалидов по зрению» (Центр реабилитации) в бесплатном предоставлении им социальных услуг (обучения пространственной ориентировке, безопасному передвижению, чтению по системе рельефно-точечного шрифта Брайля). Данное решение было принято Центром реабилитации на основании правового акта Комитета по социальной политике.

По обращению Уполномоченного прокуратура Санкт-Петербурга провела проверку, которая подтвердила факты нарушения прав инвалидов по зрению²⁰. По итогам проверки Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга (Комитет по социальной политике) сообщил, что организовал работу по внесению соответствующих изменений в нормативные правовые акты с целью устранения нарушений прав инвалидов по зрению²¹. Тем не менее до настоящего времени нарушения не устранены. В адрес Уполномоченного продолжают поступать жалобы от инвалидов.

Проблемы получения социальных пособий, связанных с материнством. 27 мая 2015 года в ходе совместной проверки Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга²² законности деятельности Государственной инспекции труда по г. Санкт-Петербургу (Инспекция) при рассмотрении жалоб и обращений беременных женщин и женщин, имеющих детей, по вопросам получения гарантированных социальных пособий, связанных с материнством, был выявлен ряд нарушений. В частности, было установлено, что в ходе работы с обращениями доводы заявителей проверялись поверхностно, меры, направленные Инспекцией на восстановление нарушенных прав граждан, были недостаточными. По результатам проверочного мероприятия прокуратурой Санкт-Петербурга в адрес руководителя Инспекции внесено представление о недопустимости нарушений требований Федерального закона Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Проблемы пенсионного обеспечения. В 2015 году к Уполномоченному поступило 43 обращения граждан по вопросу несогласия с размером начисленной пенсии и подсчета трудового стажа. В некоторых случаях граждане просили оказать содействие в розыске документов о стаже и заработке.

Так, гражданка К. обратилась к омбудсману по вопросу несогласия с размером трудовой пенсии с учетом стажа работы в районах Крайнего Севера²³. В результате вмешательства Уполномоченного было установлено, что при постановке пенсионного дела К. на учет (при переезде из районов Крайнего Севера) отделением Пенсионного фонда Россий-

²⁰ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 07.09.2015 № 7-2781-2015.

²¹ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 30.12.2015 № 020-094-3158/15-1-1.

²² Пункт 3 Плана совместных мероприятий на 1 полугодие 2015 года (в рамках реализации Соглашения о совместной деятельности по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге и прокуратуры Санкт-Петербурга от 09.06.2012).

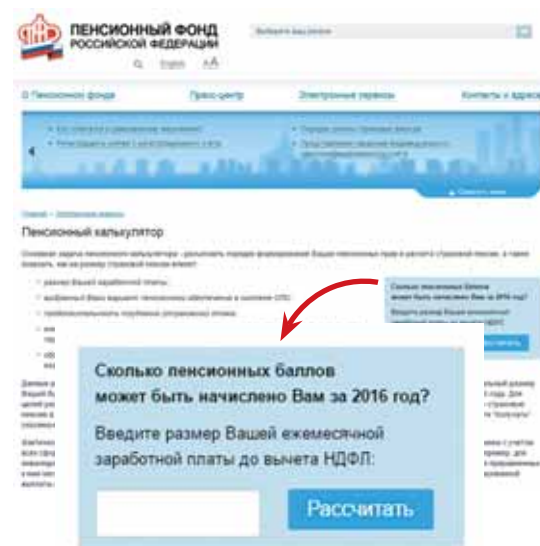
²³ Обращение от 04.02.2015 № 108/15.

ской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Пенсионный фонд) размер ее пенсии ошибочно был рассчитан без применения районного коэффициента, в результате чего выплата пенсии производилась в заниженном размере. После того как ошибка была исправлена, с 1 марта 2015 года размер пенсии заявительницы был пересчитан в соответствии с действующим законодательством, а недополученные по вине Пенсионного фонда денежные средства были возвращены.

Важной проблемой в сфере пенсионного обеспечения является непонимание гражданами методики расчета пенсий и механизмов подтверждения трудового стажа²⁴. Еще в 2013 году Президент Российской Федерации В.В.Путин в своем бюджетном послании Федеральному Собранию подчеркнул необходимость повышения уровня прозрачности пенсионной системы, в частности пенсионной формулы, которая должна быть стабильной, понятной как работодателям, так и гражданам²⁵. Тем не менее формулы, по которым с 2015 года рассчитываются страховые пенсии²⁶, чрезвычайно сложны для понимания не только гражданами, но и должностными лицами.

Ограничения прав граждан на получение социальной поддержки. В 2015 году в адрес Уполномоченного стали поступать многочисленные обращения жителей Санкт-Петербурга, в том числе зарегистрированных по месту пребывания в Санкт-Петербурге, в связи с отказом в предоставлении им мер социальной поддержки. При этом обращения по указанному вопросу поступали преимущественно от жителей Санкт-Петербурга, относящихся к наиболее уязвимым категориям граждан²⁷.

Так, например, в адрес Уполномоченного поступило обращение жителя Санкт-Петербурга, пенсионера и ветерана труда М.²⁸, имеющего регистрацию по месту пребывания на территории Санкт-Петербурга, о несогласии с решением об отказе в предоставлении ему мер социальной поддержки по категории «Ветеран труда» в связи с отсутствием регистрации по месту жительства на территории



Страница сайта Пенсионного Фонда Российской Федерации. «Пенсионный калькулятор», при помощи которого любой гражданин может рассчитать размер будущей пенсии. (www.pfrf.ru/eservices/calc)



Медаль «Ветеран труда СССР». Учреждена 18 января 1974 года для награждения трудящихся за долготелный добросовестный труд. В Российской Федерации почетное звание «Ветеран труда» установлено после вступления в силу Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах».

²⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год, с. 75–76.

²⁵ Пункт 4 части 2 Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах».

²⁶ С января 2015 года в рамках очередной пенсионной реформы вступили в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии».

²⁷ Обращения от 25.09.2015 № 1056/15, 09.10.2015 № 1056-1 и 20.10.2015 № 1136/15.

²⁸ Обращение от 21.12.2015 № 1418/15.

Санкт-Петербурга. При этом заявителю не предоставляются аналогичные меры социальной поддержки на территории другого субъекта Российской Федерации, в котором он зарегистрирован по месту жительства. Таким образом, у гражданина М. отсутствует возможность реализовать свое право на социальную защиту.

Уполномоченным был направлен запрос в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу (Минюст России по Санкт-Петербургу) с просьбой о проведении правовой экспертизы Социального кодекса Санкт-Петербурга на соответствие положениям Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (Закон Российской Федерации). Из ответа Минюста России по Санкт-Петербургу²⁹ следует, что в Социальном кодексе выявлены нарушения законодательства.

На основании нарушений, в том числе выявленных Минюстом России по Санкт-Петербургу, Уполномоченным в адрес Губернатора Санкт-Петербурга Г.С.Полтавченко было направлено обращение с просьбой рассмотреть возможность внесения поправок в Социальный кодекс в части определения оснований для установления места жительства, соответствующих положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации.

Проблемы обеспечения дополнительными техническими средствами реабилитации. В 2015 году в Санкт-Петербурге возникли серьезные проблемы с обеспечением инвалидов дополнительными техническими средствами реабилитации (ДТСР)³⁰ – опорами для стояния, кроватями с механическим приводом регулирования, телескопическими

пандусами, складывающимися ваннами и т. д., предоставление которых предусмотрено статьей 48 Социального кодекса с 1 января 2015 года³¹. Реально инвалиды смогли воспользоваться правом на их получение только в сентябре 2015 года³², когда был полностью принят комплекс необходимых мер по реализации указанных положений Социального кодекса (согласование документов, проведение конкурсных процедур и пр.). Таким образом, более полугода права инвалидов на своевременное получение ДТСР нарушались, что послужило причиной многочисленных обращений граждан к Уполномоченному.

В 2016 году процедуры квалификационного отбора организаций на право предоставления ДТСР отдельным категориям инвалидов были назначены Комитетом по социальной политике только на конец февраля



*Инвалидные коляски проживающих
в психоневрологическом интернате
№ 10 (ул. Коллонтай, д. 36).*

²⁹ Письмо ГУ Минюста России по Санкт-Петербургу от 14.10.2015 № 78/06-16794.

³⁰ Предоставляются помимо технических средств реабилитации, предусмотренных Федеральным законом 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

³¹ Вступили в силу 1 января 2015 года; при этом утратили силу Закон Санкт-Петербурга от 20.12.2006 № 629-1 «Об обеспечении техническими средствами реабилитации отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге» и Закон Санкт-Петербурга от 19.09.2007 № 445-87 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Санкт-Петербурге».

³² Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 09.09.2015 № 264-р «Об организациях, прошедших квалификационный отбор на право предоставления отдельным категориям инвалидов дополнительных технических средств реабилитации в 2015 году».

2016 года³³. Вызывает беспокойство тот факт, что подобные задержки в обеспечении инвалидов ДТСР становятся негативной тенденцией. В этой связи решение вопроса о совершенствовании существующего механизма обеспечения инвалидов Санкт-Петербурга ДТСР представляется чрезвычайно важным.

В 2015 году сложной в Санкт-Петербурге оставалась ситуация, связанная с обеспечением Фондом социального страхования инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР)³⁴ – специальными средствами для самообслуживания, ухода, ориентирования и обмена информацией, протезными изделиями и т. д. Зачастую инвалиды вынуждены долго ждать получения жизненно необходимых ТСР. При этом инвалидам формально предоставляется право приобрести их за счет собственных средств, а потом получить компенсацию, однако далеко не все инвалиды имеют средства на приобретение ТСР из-за их высокой стоимости.

Проблемы оказания социальной поддержки бездомным. Одной из значительных социальных проблем Санкт-Петербурга, находящихся в сфере пристального внимания омбудсмена, является положение лиц без определенного места жительства (БОМЖ).

В своей деятельности по защите прав бездомных в Санкт-Петербурге Уполномоченный взаимодействует с СПб РОО «Ночлежка» и СПб ОО «Мальтийская служба помощи», которые на протяжении многих лет оказывают помощь «уличным» бездомным³⁵.

Вопрос о нарушениях прав бездомных неоднократно поднимался Уполномоченным в обращениях к органам государственной власти в Санкт-Петербурге³⁶. В январе 2015 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга была создана рабочая группа по проблеме реализации гражданами без определенного места жительства прав на дополнительные меры социальной поддержки, целью которой является подготовка предложений для внесения изменений в действующие законы Санкт-Петербурга и нормативные правовые акты Правительства Санкт-Петербурга. Первым итогом работы группы стало внесение изменений в законы Санкт-Петербурга, предоставивших гражданам без

По данным Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга (по состоянию на 31 декабря 2015 года), в Городском пункте учета лиц без определенного места жительства состояло

2416 человек
(1437 мужчин и 979 женщин),
из них 962 – получали пенсии,
475 – имели инвалидность.

*По данным СПб РОО «Ночлежка», в Санкт-Петербурге около **60 тысяч** «уличных» бездомных.*



Пресс-конференция «Помощь бездомным петербуржцам зимой 2015–2016 годов». Информационное агентство ТАСС-Санкт-Петербург. 24.11.2016.

Участники (слева направо): начальник отдела социальных программ Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга Сергей Мацкевич, Александр Шишлов, председатель благотворительной организации «Ночлежка» Григорий Свердлин.

³³ http://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/current_activities/order_placement/

³⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

³⁵ <http://www.homeless.ru/>, <http://www.malteser-spb.ru/>

³⁶ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 146–154, и Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 87–90.



Фотография из серии «Ущемление прав лиц без определенного места жительства». Автор – участница конкурса «Права человека – 2015», студентка Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Анастасия Григорьева.

определенного места жительства право на получение бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с установлением факта места жительства в Санкт-Петербурге³⁷.

В 2015 году беспокойство Уполномоченного вызвали ситуации, связанные с выпиской из стационарных учреждений здравоохранения Санкт-Петербурга лиц, не имеющих места жительства. Комитет по здравоохранению сообщил омбудсману, что, ввиду недостаточной развитости социальных служб для лиц БОМЖ, они продолжают занимать значительное количество коек в стационарах³⁸. Однако, по информации СПб РБОО «Ночлежка»³⁹, в зимний период 2015–2016 годов стационарные учреждения здравоохранения неоднократно осуществляли выписку бездомных граждан, утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе и наблюдении, и доставляли их на санитарном транспорте скорой медицинской помощи в пункты обогрева, организованные благотворительными общественными организациями, то есть фактически выписывали на улицу.

Подобные действия медицинских работников противоречат федеральному законодательству об охране здоровья граждан⁴⁰, однако вопрос дальнейшей судьбы бездомных пациентов после выписки из стационарных учреждений не может быть решен исключи-

³⁷ Закон Санкт-Петербурга от 26.11.2015 № 698-139 «О внесении изменений в закон Санкт-Петербурга «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге».

³⁸ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 26.01.2016 № 01/19-57/1601.

³⁹ Письмо СПб РБОО «Ночлежка» от 20.01.2016 № 6.

⁴⁰ Статьи 2 и 4 Федерального закона Российской Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

тельно в рамках системы здравоохранения. Решение данного вопроса требует усиления межведомственного взаимодействия между стационарными учреждениями здравоохранения и социальными службами.

В 2015 году с наступлением холодов обострилась проблема нехватки пунктов и палаток обогрева, куда могли бы обратиться бездомные граждане вне зависимости от наличия у них документов о регистрации⁴¹.

Несмотря на то что и в предыдущие годы в Санкт-Петербурге имелся дефицит подобных пунктов низкопороговой доступности для бездомных, в 2015 году их количество сократилось (не открылся такой пункт в Василеостровском районе⁴²). Часть этих пунктов (например, в Кронштадтском и Кировском районах Санкт-Петербурга⁴³) предоставляют услуги только днем в течение нескольких часов, но в период холодов бездомные люди в большей степени нуждаются в теплых и безопасных местах ночлега, а не в помещениях, где можно погреться несколько часов в дневное время.

Так же как и в 2014 году, в 2015 году сохранялась проблема информирования бездомных о местах расположения пунктов обогрева низкопороговой доступности, работающих зимой в ночное время. Отсутствие такой информации приводило к тому, что большинство граждан без определенного места жительства были вынуждены находиться ночью на морозе, что нарушает их право на охрану здоровья и право на жизнь.

Рекомендации

1. Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о подготовке предложений по внесению изменений в федеральное законодательство в части усовершенствования механизма «монетизации льгот» в сфере обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями льготных категорий граждан, нуждающихся в дорогостоящих лекарствах.

2. Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга разработать предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты Санкт-Петербурга с целью исключения нарушений прав инвалидов по зрению нетрудоспособного возраста на предоставление бесплатных социальных услуг по реабилитации.

3. Администрациям районов Санкт-Петербурга принять меры по обеспечению доступности актуальной социально значимой информации для граждан без определенного места жительства, в частности о пунктах обогрева низкопороговой доступности, функционирующих в ночное время на территории районов Санкт-Петербурга в период установления холодов.

Сохраняют также актуальность рекомендации № 1–3 к разделу «Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту», сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2014 год⁴⁴.

⁴¹ Государственная программа Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 489.

⁴² Письмо администрации Василеостровского района Санкт-Петербурга от 22.12.2015 № 01-50-5624/5.

⁴³ Письма администраций Кронштадтского района Санкт-Петербурга от 22.01.2016 № 01-19/65/16-0-1, Кировского района Санкт-Петербурга от 25.01.2016 № 01-16-195/16-0-1.

⁴⁴ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 90–91.



Египетские ворота. Автор проекта Адам Менелас, скульптор Василий Демут-Малиновский. Ворота сооружены в 1830 году при въезде в Царское Село (г. Пушкин) из Санкт-Петербурга.

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.

Пожалуй, ни в одном другом городе России сохранение исторического и культурного наследия, бережное отношение к памятникам истории и культуры не имеет такого значения, как в Санкт-Петербурге – уникальном «городе-музее». Деятельность государства по охране и защите материальных и духовных культурных ценностей, их передаче из поколения в поколение приобретает особое значение в развивающемся мегаполисе, весь исторический центр которого (и связанные с ним группы памятников) включен в список памятников всемирного наследия.

По данным Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга (КГИОП), по состоянию на 31 декабря 2015 года на территории Санкт-Петербурга находилось 3524 объекта культурного наследия (ОКН) федерального значения, 2273 ОКН регионального значения, 2791 выявленный ОКН – всего 8588 единиц¹. Это больше, чем в любом другом городе России, включая Москву (общее число ОКН в столице – 8418)².

2015 год был непростым для всех, кто вовлечен в сферу охраны культурного наследия. 22 января 2015 года вступили в силу многочисленные изменения в Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (Закон № 73-ФЗ). Законодательство претерпело весьма объемную уточняющую корректировку полномочий федерального центра и субъектов федерации в области охраны культурного наследия.

Претворяя в жизнь новшества законодателя, КГИОП в 2015 году заключил 276 охранных обязательств (рассмотрев 635 заявок), направил в Министерство культуры Российской Федерации 1326 комплектов для регистрации ОКН (для сравнения, в 2014 – 309, в 2013 – 21, в 2012 – 19 комплектов), заключил 265 государственных контрактов на выполнение ремонтно-реставрационных работ



Петропавловская крепость.

¹ Письмо КГИОП от 08.02.2016 № 2-1077/16-0-1.

² <http://dkn.mos.ru/contacts/register-of-objects-of-cultural-heritage/>



*Вид с Троицкого моста
на Стрелку
Васильевского острова
и Дворцовую набережную.*

(в 2014 – 179). В единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации Реестр) включено 170 объектов регионального значения (в 2014 – 142 объекта) на территории Санкт-Петербурга.

Отправной точкой для государства в защите и сохранении ОКН является установление границ самого объекта, а также границ так называемых зон охраны, на которых вводятся ограничения для хозяйственной и иной деятельности. В отсутствие этих границ все вопросы охраны ОКН попадают в режим правовой неопределенности и зависят от произвольного усмотрения должностных лиц.

Правила и процедуры установления границ территорий объекта охраны зависят от многих факторов: отнесен ли объект к категории выявленных или включенных в Реестр, к историко-культурным заповедникам, к историческим поселениям, к всемирному наследию и др. К сожалению, в Санкт-Петербурге до настоящего момента работы по установлению границ ОКН и зон их охраны не завершены практически ни для одной из разновидностей культурного наследия.

Границы объектов всемирного наследия в Санкт-Петербурге. В 1990 году на 14-й сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО Санкт-Петербург первым из российских ОКН был включен в Список всемирного наследия. Поскольку в номинационное досье была включена целая культурная агломерация, а не отдельные памятники, в дальнейшем потребовалось его уточнение. В 2004 году началась длительная работа по уточнению границ объекта всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников», в 2011 году была создана международная рабочая группа. Подготовленные группой ретроспективные декларации о выдающейся универсальной ценности нашего города были утверждены в 2015 году на 39-й сессии Комитета всемирного наследия и переданы на рассмотрение Консультативным органам, после чего будет принято окончательное решение о компонентах и границах объекта всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников»³.

Границы исторического поселения Санкт-Петербург и расположенных на его территории зон охраны объектов культурного наследия. Статус исторического поселения, раскрытый в положениях статей 59 и 60 Закона № 73-ФЗ, предполагает согласование проектов правил землепользования, застройки, планировки, межевания территорий в исторических поселениях с Министерством культуры Российской Федерации⁴. Совместным приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.07.2010 № 418/339 Санкт-Петербург был включен в «перечень исторических поселений».

³ <http://kgiop.gov.spb.ru/nasledie/>, <http://whc.unesco.org/en/sessions/39COM/documents/>

⁴ Приказы Минкультуры России от 31.07.2013 № 1062 и 1063.

В сентябре 2015 года к Уполномоченному поступило обращение группы граждан с просьбой о представлении их интересов в апелляционном производстве в Верховном суде Российской Федерации по жалобе на постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.05.2011 № 613⁵. Уполномоченный, не обладая правом участия в апелляционной инстанции по иску других лиц, не мог выступить на стороне заявителей. Вместе с тем заявителям по их просьбе были даны подробные письменные консультации по процессуальным вопросам только что вступившего в силу КАС РФ. Определением Верховного суда Российской Федерации от 26.11.2015 № 78-АПГ15-18 требование заявителей было удовлетворено в связи с тем, что в момент принятия оспариваемого нормативного акта в Санкт-Петербурге, как в историческом поселении, требовалось обязательное согласование градостроительной документации не только с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но и с федеральным органом охраны объектов культурного наследия⁶.

Решение суда о порядке, нарушенном в прошлом, не отвечало на вопрос о порядке, действующем в настоящий момент. Дело в том, что в 2012 году в статьи 59 и 60 Закона № 73-ФЗ были внесены изменения в связи с разграничением исторических поселений на федеральный и региональный уровни. В вышеназванном совместном приказе Минкультуры России и Минрегионразвития России не был указан уровень исторического поселения Санкт-Петербург, а также не были определены его границы и предмет охраны.

В связи с рассмотрением в 2015 году в Санкт-Петербурге проекта Правил землепользования и застройки⁷ и неясностью статуса и границ исторического поселения Санкт-Петербург Уполномоченный обратился с запросом в Министерство культуры Российской Федерации. В поступившем ответе были даны разъяснения, что в настоящее время Санкт-Петербург считается историческим поселением федерального значения, однако в связи с вышеуказанными изменениями, принятыми в 2012 году, необходимо разработать и утвердить границы территории, а также предмет охраны исторического поселения. До утверждения этих показателей территорией исторического поселения является территория в границах соответствующего населенного пункта⁸.

Изменения, вступившие в силу в январе 2015 года, повлекли также необходимость пересмотра либо уточнения градостроительных регламентов для зон охраны всех



*Вид с Марсова поля
на Михайловский (Инженерный)
замок.*

⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.05.2011 № 613 «Об утверждении проекта планировки с проектом межевания территории, расположенной в пределах кварталов 2А и 2Г района Ульянка и парком Александрино в Кировском районе».

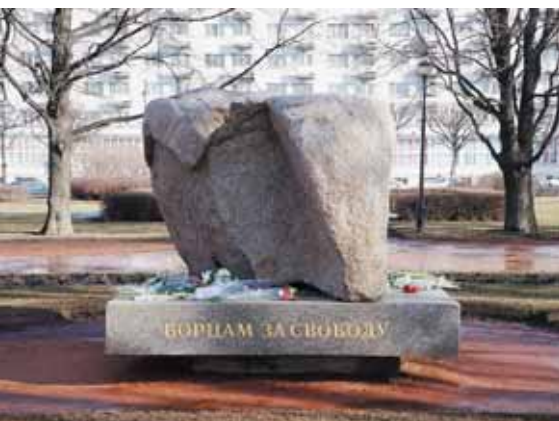
⁶ Постановление Правительства РФ от 16.01.2010 № 2 «Об утверждении Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны».

⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.09.2015 № 794 «О подготовке проекта Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

⁸ Письмо Министерства культуры Российской Федерации от 16.02.2016 № 673-12-04.



Согласованный митинг на Марсовом поле с целью привлечения внимания общественности и органов власти к проблеме сохранения культурного наследия Санкт-Петербурга. 13.09.2015.



Соловецкий камень – памятник жертвам политических репрессий. Троицкая площадь.

видов ОКН, расположенных в Санкт-Петербурге. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 12.09.2015 № 972⁹, проект зон охраны должен содержать требования к градостроительным регламентам в части сохранения объектов культурного наследия в их исторической среде.

Столь значительный объем предстоящей работы обсуждался 29 октября 2015 года в Санкт-Петербурге на конференции «Основные вопросы концепции Генерального плана Санкт-Петербурга на 2019–2043 годы», участники которой сошлись во мнении, что для выполнения требований федерального законодательства потребуются внести существенные изменения в законы Санкт-Петербурга¹⁰. Окончание работ предполагается в последнем квартале 2016 года.

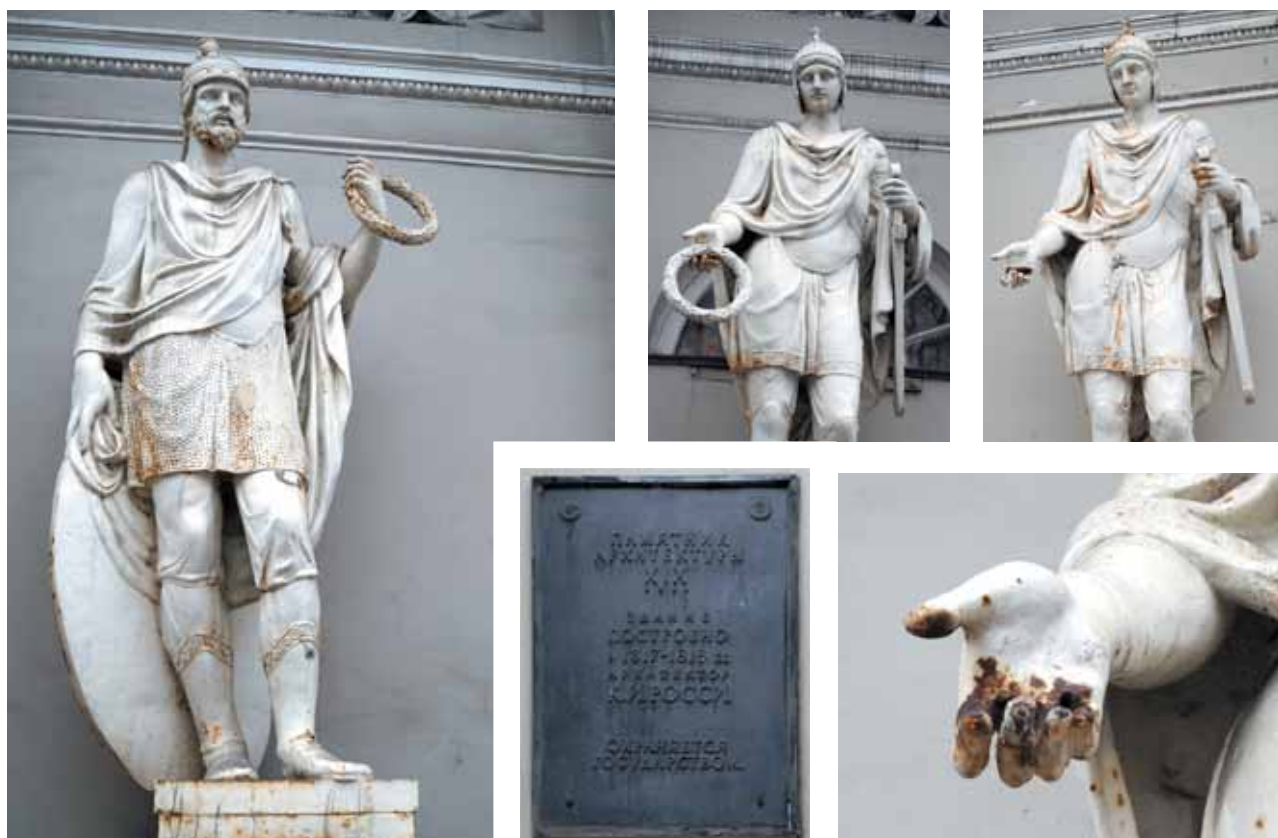
К вопросу определения границ ОКН и зон их охраны необходимо подойти ответственно и вместе с тем безотлагательно. Важность этого разграничения в том, что местоположение и планировка ОКН будет иметь приоритетное и определяющее значение практически для всех видов хозяйственной деятельности. Планировка хозяйственных объектов должна зависеть от границ и зон охраны ОКН, а не наоборот. Пример с решением Верховного суда от 26.11.2015 показал, что попытки «навязать» планировку для ОКН по факту состоявшегося межевания обойдутся и застройщику, и органу власти дороже, чем соблюдение правил и процедуры охраны культурного наследия.

Охрана бесхозных памятников. Отдельной проблемой остается охрана памятников, скульптур и обелисков, не только не относящихся к ОКН, но и не находящихся на балансе у города. Среди таких объектов – памятники,

входящие в комплекс мемориальных сооружений героическим защитникам Ленинграда «Зеленый пояс Славы», «Архитекторам-первостроителям Петербурга», академику А.Д.Сахарову, жертвам политических репрессий на Троицкой площади, на Вознесенской набережной и др.

⁹ Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».

¹⁰ В частности, изменению подлежат: Генеральный план Санкт-Петербурга, Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, Закон Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга».



«Бесхозяйные» скульптуры в нишах садовых павильонов Аничкова дворца. 1817–1818 годы.

С 2013 года, после того как 28 февраля неизвестными вандалами был в очередной раз осквернен бесхозяйный памятник жертвам политических репрессий – Соловецкий камень на Троицкой площади, Уполномоченный добивается инвентаризации всех существующих в городе памятников, скульптур, обелисков, объектов внешнего благоустройства и определения их имущественно-правового статуса. Это необходимо для того, чтобы обеспечить не только охрану, но и уход за памятниками, многие из которых представляют историко-художественную ценность или же установлены в память о жертвах Великой Отечественной войны, политических репрессий, блокады Ленинграда. Еще 3 октября 2013 года вице-губернатором Санкт-Петербурга был утвержден План мероприятий по реализации этих предложений. По прошествии двух лет план работ полностью все еще не реализован. Однако для решения возникших в процессе его реализации вопросов в 2015 году было принято постановление Правительства Санкт-Петербурга, предоставившее полномочия собственника в части обеспечения содержания произведений монументально-декоративного искусства, являющихся имуществом казны Санкт-Петербурга, расположенных вне границ зон улично-дорожной сети Санкт-Петербурга и вне границ территорий зеленых насаждений общего пользования администрациям районов, а расположенных в пределах таких границ – Комитету по благоустройству Санкт-Петербурга¹¹.

Окончание инвентаризации ожидается в марте 2016 года.

¹¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.11.2015 № 1090 «О внесении изменений в постановления Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 № 1078, от 29.06.2010 № 836».



Агитационные материалы участников митинга на Марсовом поле с целью привлечения внимания общественности и органов власти к проблеме сохранения культурного наследия Санкт-Петербурга. 13.09.2015.

Доступность информации об объектах культурного наследия. Изменения законодательства 2015 года коснулись и перечня сведений, подлежащих обязательному размещению региональным органом охраны объектов культурного наследия в информационной сети Интернет. В настоящее время в этот перечень входят:

- сведения из Реестра, включающие наименование объекта, время возникновения или дата создания ОКН (даты его основных изменений), даты связанных с ним исторических событий, местонахождение объекта (адрес объекта или при его отсутствии описание местоположения объекта), категория историко-культурного значения объекта, вид объекта¹²;
- охрannое обязательство и утвердивший его акт¹³;
- заключение историко-культурной экспертизы¹⁴;
- перечень выявленных ОКН, включающий сведения о местонахождении, сведения об историко-культурной ценности, иные сведения и документы об объекте, в том числе его фотографические изображения (при их наличии)¹⁵;
- решения о включении выявленного ОКН в Реестр или об отказе во включении выявленного ОКН в Реестр¹⁶.

Следует отметить большую работу КГИОП в данном направлении: при формировании электронного архива документов было оцифровано 13 424 охранных обязательства (более 212 тысяч страниц) и 1724 паспортов ОКН (более 50 тысяч страниц), свыше 300 историко-культурных экспертиз¹⁷.

¹² Пункт 9 статьи 20 Закона № 73-ФЗ.

¹³ Пункт 10 статьи 47.6 Закона № 73-ФЗ.

¹⁴ Пункт 4 статьи 32 Закона № 73-ФЗ.

¹⁵ Пункты 3 и 10 Приказа Минкультуры России от 02.07.2015 № 1907 «Об утверждении порядка формирования и ведения перечня выявленных объектов культурного наследия, состав сведений, включаемых в данный перечень».

¹⁶ Пункт 10 там же.

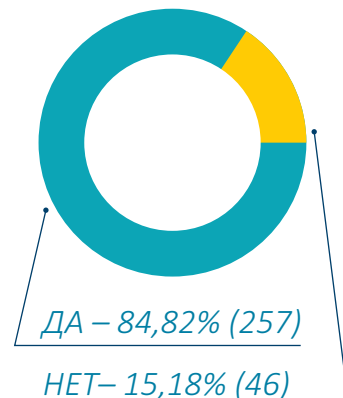
¹⁷ Письмо КГИОП от 08.02.2016 № 2-1077/16-0-1.

Некоторые из информационных баз, сформированных на сайте КГИОП, не предусматривались законодательством, однако оказались чрезвычайно удобными для пользователей, гражданских активистов и самих сотрудников. К примеру, законом не предусмотрена обязательная публикация сведений о тех объектах, которые не были включены КГИОП в перечень выявленных ОКН в соответствии с пунктом 4 статьи 16.1 Закона № 73-ФЗ. Однако их публикация позволяет избегать повторного обращения по одним и тем же объектам. Также не предусмотрена обязательная публикация самих решений о включении в данный перечень, решений об утверждении границ и режима использования территории ОКН. Однако КГИОП размещает указанные сведения, чем способствует реализации гражданами права на доступ к культурным ценностям.

При этом вопросы по размещению информации на сайте КГИОП остаются. Так, Уполномоченный, рассматривая жалобу Л., касающуюся охранных границ объекта культурного наследия, столкнулся с необходимостью ознакомления с заключением государственной историко-культурной экспертизы (ГИКЭ). В связи с тем что тексты экспертиз на сайте КГИОП не размещались, Уполномоченный обратил на это внимание председателя КГИОП¹⁸. Уже 9 октября 2015 года на официальном сайте КГИОП начали публиковаться первые заключения ГИКЭ. К моменту написания Доклада на сайте КГИОП размещено уже более 300 наименований историко-культурных экспертиз. Однако тексты экспертиз размещаются исключительно на период их общественного обсуждения, после чего для обозрения остаются лишь сводки предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения актов ГИКЭ, а сами тексты с публикации снимаются¹⁹. Между тем результаты размещенного на сайте КГИОП опроса показывают, что для 85% пользователей сведения о ГИКЭ представляют интерес²⁰.

Медленно размещаются тексты охранных обязательств: несмотря на заверения КГИОП об оцифровывании 13 424 охранных обязательств, на сайте их размещено всего двадцать²¹. Кроме того, в самих текстах охранных обязательств недостаточно отражены требования к обеспечению доступа к объекту культурного наследия (периодичность, длительность и иные характеристики доступа, упомянутые в статье 47.4 и подпункте 3 пункта 2 статьи 47.6 Закона № 73-ФЗ). В подавляющем большинстве текстов (из двадцати опубликованных) эти характеристики указаны без конкретики, путем простого цитирования закона. Между тем четкая и полная информация о возможном доступе к объекту культурного наследия могла бы снять многие острые вопросы, в частности связанные с передачей ОКН в безвозмездное пользование религиозным организациям.

Представляют ли для Вас интерес сведения, размещенные в разделе «Государственные историко-культурные экспертизы»?



Результаты общественного опроса на сайте КГИОП по состоянию на 15.02.2016.

¹⁸ Письмо Уполномоченного от 17.09.2015 № 949/15.

¹⁹ <http://kgiop.gov.spb.ru/zaklyucheniya-gosudarstvennyh-istoriko-kulturnyh-ekspertiz/>

²⁰ <http://kgiop.gov.spb.ru/dokumenty/docs/?type=116&q=>

²¹ <http://kgiop.gov.spb.ru/dokumenty/docs/?type=123&q=>



Смоленский собор.

Передача объектов культурного наследия религиозным организациям. С 2010 года законодательством Российской Федерации предусмотрен механизм передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности²². Поддерживая государственную политику по возвращению соответствующим религиозным организациям имущества, предназначенного для религиозных целей, нельзя не отметить, что применительно к вопросам духовного наследия религиозная культура является лишь частью общей культуры нашего общества и не может подменять ее.

Этот тезис поддерживается законодателем при разрешении вопросов о передаче ОКН религиозным организациям. Дело в том, что большинство объектов в Санкт-Петербурге, имевших ранее религиозное назначение, в настоящий момент заняты различными государственными унитарными предприятиями или государственными учреждениями в сфере культуры, в частности музеями. Для таких случаев закон предусмотрел необходимость учета интересов последних, а также целый комплекс гарантий при передаче имущества религиозным организациям.

К примеру, частью 7 статьи 53 Закона РФ от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» предусмотрено, что при передаче здания, в котором размещена организация культуры, другим предприятиям, учреждениям и организациям (в том числе религиозным) государственные органы, осуществляющие передачу, обязаны предварительно предоставить организации культуры равноценное помещение. Этому положению корреспондирует более общая норма части 4 статьи 5 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», где также закреплено правило о предварительном предоставлении учреждению культуры равноценного здания или помещения (взамен передаваемого религиозной организации) для осуществления уставной деятельности. Однако на практике это правило не всегда соблюдается.

В июле 2015 года широкий общественный резонанс вызвало сообщение о планируемой передаче Исаакиевского собора в безвозмездное пользование Санкт-Петербургской епархии Русской православной церкви. В результате острых дискуссий музейный статус Исаакиевского собора был сохранен. Однако практически незамеченным для большинства горожан оказалось решение о передаче в безвозмездное пользование РПЦ Смоленского собора²³. Распоряжением Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга от 07.12.2015 № 76-р объект культурного наследия федерального значения «Смоленский

²² Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

²³ До 7 декабря 2015 года Смоленский собор являлся одним из ведущих концертно-выставочных залов Санкт-Петербурга и находился в оперативном управлении Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор» (музейного комплекса четырех соборов: Исаакиевского, Сампсониевского, Смоленского и Спаса на Крови).



Последнее выступление Камерного хора в Смольном соборе. 19.02.2016. Фото Евгения Мохорева.

монастырь. Собор Воскресения Словущего» передан на сорок девять лет в безвозмездное пользование религиозной организации «Санкт-Петербургская Епархия Русской Православной Церкви (Московский Патриархат)». При этом в нарушение закона не был предварительно решен вопрос о предоставлении учреждению культуры (Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор») равноценного здания или помещения.

В результате Петербург лишился концертно-выставочного зала, а Камерный хор Смольного собора оказался «бездомным»²⁴. В 2016 году музыкальному коллективу, с которым сотрудничают В.А.Гергиев, Ю.Х.Темирканов, К.Пендерецкий, исполняется 25 лет.

Кроме того, существующая в Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга процедура передачи ОКН религиозным организациям не учитывает изменения законодательства, вступившие в силу в 2015 году, которые усилили значение договора безвозмездного пользования (ссуды) недвижимым имуществом, установили дополнительные требования к таким договорам и предусмотрели ничтожность сделки, в которой эти требования не соблюдены.

Защита объектов культурного наследия от преступлений и правонарушений. Угрозы для ОКН весьма разнообразны и многочисленны: неблагоприятный климат, геологические и гидрологические особенности города, атмосферные загрязнения, движение автотранспорта, неправильный режим эксплуатации зданий, пожары, стихийные бедствия и ряд других факторов. Однако наибольший резонанс всегда вызывают умышленные действия человека, связанные с нарушением правил в области охраны культурного наследия.

²⁴ По данным на 11 марта 2016 года, Санкт-Петербургскому государственному бюджетному учреждению культуры «Государственный музей-памятник «Исаакиевский собор» не предоставлено помещение для репетиций и выступлений Камерного хора Смольного собора, для исполнения симфонической музыки, органных концертов, хранения органа, концертных роялей, клавесина и других музыкальных инструментов.

Ул. Лахтинская, д. 24.



Дом с «Мефистофелем».



Дом без «Мефистофеля».
26.08.2015.

За 2015 год КГИОП составлено 269 протоколов об административных правонарушениях в отношении лиц, допустивших нарушение требований законодательства в области охраны и использования объектов культурного наследия, выдано 190 предписаний для устранения выявленных нарушений законодательства, подано 171 исковое заявление, направлено 4 заявления о возбуждении уголовного дела²⁵. Административными комиссиями районов Санкт-Петербурга вынесено 16 постановлений за самовольное переоборудование фасадов зданий, строений, ограждений и их элементов. Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области в 2015 году возбуждено 14 уголовных дел по ст. 214 Уголовного кодекса Российской Федерации по признакам вандализма (3 дела направлено в суд, 1 прекращено), 5 уголовных дел по ст. 243 Уголовного кодекса Российской Федерации по поводу уничтожения или повреждения объектов культурного наследия (1 дело направлено в суд)²⁶.

Несмотря на незначительное число уголовных дел в сфере защиты культурного наследия, каждое такое преступление вызывает массовое возмущение петербуржцев. Среди таких преступлений, совершенных в последние годы: порча памятника регионального значения – дома Штакеншнейдера по адресу Миллионная, 10, повреждение здания-памятника «Главная аптека» по адресу Миллионная, 4. 26 августа 2015 года с фронтона дома по адресу ул. Лахтинская, 24, построенного в 1910–11 годах архитектором Александром Лишневым и являющегося выявленным объектом культурного наследия²⁷, была сбита скульптура, называемая «Мефистофелем».

В связи с совершением преступлений против ОКН возникает закономерный вопрос: кто является потерпевшим? Общее правило о собственнике имущества (недвижимости) здесь неприменимо, поскольку объектом преступления является не собственность, а культурная и историческая ценность, общее достояние. С одной стороны, ОКН представляет историческую ценность для каждого жителя города. С другой – неопределенный круг лиц не может осуществлять процессуальные права и обязанности в уголовном деле.

Наиболее остро эта проблема проявилась в деле с «Мефистофелем». Уполномоченный практически сразу после совершения преступления обратился к председателю КГИОП, как органа, осуществлявшего охрану ОКН, с предложением ходатайствовать

²⁵ Письмо КГИОП от 08.02.2016 № 2-1077/16-0-1.

²⁶ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 11.02.2016 № 13/7-190.

²⁷ Приказ КГИОП от 20.02.2001 № 15.



Ул. Лахтинская, д. 24. Народный сход «Северная Пальмира против вандалов». 30.08.2015.

перед органами предварительного расследования о признании КГИОП потерпевшим по уголовному делу о повреждении выявленного объекта культурного наследия. В ответе КГИОП утверждалось, что действующее уголовно-процессуальное законодательство не предполагает возможности участвовать со стороны Комитета в данном процессуальном статусе²⁸. В результате уголовное дело расследовалось без потерпевшего.

Это вызвало много нареканий со стороны общественности и сомнений в объективности и полноте проведенного расследования. К сожалению, подтвердить или опровергнуть эту информацию некому, так как знакомиться с материалами прекращенного уголовного дела, кроме обвиняемого, может только потерпевший, а его в данном деле не было.

Кроме того, обвиняемые по этому уголовному делу были освобождены от ответственности в связи с деятельным раскаянием, поскольку один из них полностью возместил причиненный ущерб в сумме 664 тысячи рублей. При этом названная сумма была пере-

²⁸ Письмо КГИОП от 30.11.2015 № 2-15990-1.

числена на доходный счет КГИОП в управлении Федерального казначейства. Однако и в этом случае КГИОП счел невозможным выступить в роли пострадавшей стороны, заявив, что возвратит деньги обвиняемому²⁹.

На данный момент попытку принять средства в качестве возмещения ущерба, причиненного культурному наследию (по уже прекращенному уголовному делу), предприняла прокуратура Петроградского района³⁰. Представляется, что выход из сложившейся ситуации следует искать в действующих нормах уголовно-процессуального законодательства, а также содержании пунктов 3.18, 3.43 и 3.59 Положения о КГИОП, которые предоставляют достаточные возможности, для того чтобы данное юридическое лицо, ответственное за государственную охрану ОКН, выступало в процессуальном статусе потерпевшего по подобным уголовным делам.

Рекомендации

1. Законодательному собранию Санкт-Петербурга в возможно короткие сроки привести градостроительное законодательство Санкт-Петербурга в соответствие со вступившими в 2015 году изменениями в федеральное законодательство об объектах культурного наследия.

2. Правительству Санкт-Петербурга при рассмотрении и формировании проектов документации по планировке территорий, а также градостроительных регламентов впредь до разработки и утверждения границ территории исторического поселения Санкт-Петербург, а также его предмета охраны исходить из того, что территория исторического поселения совпадает с границами города Санкт-Петербург.

3. Комитету по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга (КГИОП):

- сохранять на сайте доступ к текстам государственных историко-культурных экспертиз после завершения их общественного обсуждения;

- конкретизировать в охранных обязательствах требования к обеспечению доступа к объекту культурного наследия (периодичность, длительность и иные характеристики доступа);

- рассмотреть вопрос о возможном участии КГИОП в производстве по уголовным делам не только в качестве заявителей, но и в качестве потерпевшего.

4. Комитету имущественных отношений Санкт-Петербурга:

- завершить в ближайшее время инвентаризацию бесхозных памятников, скульптур, обелисков, объектов внешнего благоустройства и приступить к определению их имущественно-правового статуса;

- привести процедуру передачи недвижимого имущества в безвозмездное пользование религиозным организациям в соответствие с действующим законодательством о культуре и об охране объектов культурного наследия, в том числе включив в примерную форму договора безвозмездного пользования объектом нежилого фонда, установленную распоряжением Комитета имущественных отношений от 19.01.2006 № 106-р, требова-

²⁹ <http://www.spbdnevnik.ru/news/2016-01-18/kgiop-vernet-perechislennyye-za-unichtozhennogo-mefistofelya-dengi-bezdomnomu-vasiliyu/>, <http://www.newsru.com/russia/19jan2016/mephistophel.html>

³⁰ <http://www.fontanka.ru/2016/01/20/112/>

ния, 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»;

– наряду с публикациями распоряжений о передаче недвижимого имущества в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям публиковать договоры о такой передаче.



*Александр Шишлов чистит «бесхозный» памятник А.Д.Сахарову на Васильевском острове.
День благоустройства. 25.04.2015.*



Фонтан «Богиня плодородия» в Александровском парке г. Пушкина. Бронзовая статуя отлита в 1862 году. Скульптор Луи Соважо. Фонтанная чаша установлена в 1954 году.

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.

Государство приняло на себя ответственность за сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, сбалансированное решение социально-экономических задач, обеспечение экологической безопасности нынешнего и будущих поколений. Однако в условиях урбанизации, развития транспортных магистралей и увеличения антропогенного влияния на природу обеспечивать стандарты безопасности жизни в мегаполисе все сложнее.

В 2015 году, как и в предыдущие годы, наибольшую обеспокоенность граждан вызывали те нарушения в сфере охраны окружающей среды, которые происходили в непосредственной близости с их домами. Это сброс мусора вне специально отведенных мест (включая несанкционированные свалки) и вырубку зеленых насаждений. Столь заметные и очевидные воздействия на природу практически сразу обращают на себя внимание и требуют реакции властей.



Автобус № 33
(ГУП «Пассажиравтотранс»)
01.07.2015.

Уничтожение зеленых насаждений

Самыми заметными и болезненными для жителей Санкт-Петербурга являются случаи вырубки (повреждения) деревьев и кустарников, дефицит которых остро ощущается в городе с развитой инфраструктурой. Тем не менее статистика «штрафных мер», применяемых в этой сфере, незначительна.

Районными администрациями Санкт-Петербурга в 2015 году привлечено к ответственности 13 лиц за повреждение или уничтожение зеленых насаждений без порубочного билета, выявлено одно нарушение требований по охране травянистого покрова территории зеленых насаждений, два случая ограничения использования территорий зеленого насаждения общего пользования, 212 случаев нарушения правил охраны и использования территории зеленых насаждений общего пользования, территорий зеленых насаждений, выполняющих специальные функции, территорий зеленых насаждений ограниченного пользования. Полицией города в 2015 году возбуждено два уголовных



6-я Советская ул., д. 19. До 1934 года здесь находилась Церковь Рождества Христова на Песках, после сноса которой был разбит сквер. В 2012–2013 годах в нем прошли археологические раскопки. Территория признана объектом культурного наследия – достопримечательным местом (распоряжение КГИОП от 19.07.2013 № 10-347).

дела за незаконную рубку лесных насаждений, два уголовных дела – за уничтожение или повреждение лесных насаждений (дел, направленных в суд, и лиц, привлеченных к ответственности, по этим статьям нет)¹.

К сожалению, в подавляющем большинстве случаев общественность узнает о вырубке деревьев по уже свершившемуся факту. Законодательство обязывает уведомлять о производстве работ по рубке зеленых насаждений лишь публичные органы власти, но не население². Чаще всего жители домов, расположенных возле зоны зеленых насаждений, даже не знают о принятом решении вырубить деревья и кустарники.

К примеру, в сентябре 2015 года к Уполномоченному поступила жалоба на вырубку сквера на 6-й Советской улице. В результате проверки было установлено, что еще 19 июля 2012 года был выдан порубочный билет № 94 и осуществлен снос зеленых насаждений (среди которых отсутствовали ценные и великовозрастные деревья) в связи с работами по сохранению выявленного объекта культурного наследия.

Подобная неосведомленность нарушает право граждан на доступ к информации о состоянии окружающей среды, порождает большее число жалоб и создает условия для коррупционных злоупотреблений. Жалобы вынуждают органы власти вновь возвращаться к вопросу законности вырубки деревьев в тот период, когда насаждения уже уничтожены. Представляется, что гораздо эффективнее обеспечить рассмотрение жалоб на законность рубки до ее фактического осуществления. Для этого необходимо предусмотреть процедуру предварительного информирования населения о предстоящих работах в зонах зеленых насаждений, включающую публикацию реестра выданных и действующих порубочных билетов, а также размещение информационных стендов на участке зеленых насаждений о предстоящей вырубке³.

¹ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 11.02.2016 № 13/7-190.

² Пункт 1.6 Порядка рубки и (или) пересадки, а также любого другого правомерного повреждения или уничтожения зеленых насаждений в Санкт-Петербурге, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20.06.2008 № 743.

³ Законом Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 341-62 предусмотрена обязанность по установке информационных щитов при рубке деревьев, однако в Порядок рубки соответствующие изменения не внесены.

Проблемы утилизации отходов

Другая актуальная и тревожная проблема Санкт-Петербурга, признаваемая всеми, — утилизация мусора. По информации природоохранной прокуратуры Санкт-Петербурга ежегодно в городе образуется свыше 10 млн м³ твердых бытовых отходов (ТБО)⁴.

К моменту написания Доклада на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области функционировали 33 объекта хранения и захоронения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Вместе с тем, в связи с закрытием в 2013 году полигона «Волхонка», принимавшего до 30% ТБО города, а также ограничением деятельности полигонов «Красный Бор» и «Новоселки», ситуация с размещением и обезвреживанием отходов в Санкт-Петербурге в настоящее время острая. Особую тревогу это вызывает в связи с экономическим кризисом, поскольку финансирование мероприятий по вывозу образующихся отходов зачастую рассматривается руководителями предприятий как излишне затратное, на котором можно сэкономить, сбросив мусор на земли общего пользования или земельный участок, находящийся в пользовании юридического лица. В результате повсеместно возникают стихийные свалки либо «секретные» несогласованные участки размещения ТБО.

Основной метод противодействия органов власти угрозе загрязнения отходами связан с применением штрафных санкций к нарушителям.

За 2015 год районными административными комиссиями было привлечено к административной ответственности 2399 лиц за загрязнение территории Санкт-Петербурга и объектов благоустройства, 49 лиц — за сброс и сжигание мусора вне специально отведенных мест, вынесено четыре административных постановления за организацию несанкционированной свалки. ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 2015 год составлено 3 протокола по факту несоблюдения экологических требований при обращении с отходами производства и потребления⁵. ГСУ СК по городу Санкт-Петербургу в 2015 году возбуждено пять уголовных дел⁶, одно уголовное дело прекращено, два направлено в суд, к уголовной ответственности привлечено два лица⁷. Аналогичная статистика природоохранной прокуратуры и Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в Санкт-Петербурге (Комитет по природопользованию) подтверждает «лидерство» тех нарушений, которые связаны с загрязнением города ТБО. Представляется, что решение проблемы ТБО следует искать не только в репрессивных мерах к нарушителям, но и прежде всего в создании экономически и технически доступных возможностей для безопасной утилизации мусора.

В Докладе Уполномоченного за 2014 год упоминался проект Комитета по природопользованию по сбору опасных отходов от населения «Экомобиль»⁸. В 2015 году этот проект обеспечивали пять стационарных пунктов (экопосты), два мобильных пункта, 208 терминалов и более 300 боксов по приему батареек, аккумуляторов и других видов

⁴ Письмо природоохранной прокуратуры Санкт-Петербурга от 06.02.2016 № 10-1В-2016.

⁵ Письмо ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 11.02.2016 № 13/7-190.

⁶ По статье 247 УК РФ производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде.

⁷ Письмо ГСУ Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу от 04.02.2016 № 120-74-2016.

⁸ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 78–79.



Передвижной пункт приема опасных отходов у станции метро «Пионерская».



Контейнер для раздельного сбора мусора (ул. Таврическая, д. 19).

токсичного мусора. С их помощью в отчетном году было собрано 188 тонн опасных отходов, что в 1,4 больше по сравнению с 2014 годом⁹.

С 1 июля 2015 года введено обязательное лицензирование для обезвреживания, сбора, транспортировки, обработки, утилизации и размещения отходов I–IV классов опасности, однако пока что оценивать действенность этой меры рано.

Полигон «Красный Бор». Очевидность проблемы захламления территории не делает очевидным и простым ее решение. Зачастую вопрос о дальнейших действиях с отходами (в особенности опасными) становится предметом острых дискуссий. В Докладе за 2014 год Уполномоченный отмечал проблему накопления высокотоксичных отходов на Санкт-Петербургском государственном унитарном природоохранном предприятии «Полигон «Красный Бор»¹⁰. По заверениям Комитета по природопользованию полигон не осуществляет прием новых отходов. Однако это лишь незначительно уменьшает существующие угрозы. Во-первых, строительство полигона осуществлялось в 70-е годы двадцатого века с нарушением технологий, а захоронение отходов – с нарушением системы учета. Сегодня нет достоверной информации, что находится в закрытых картах (котлованах) полигона и какой уровень опасности могут представлять эти отходы¹¹. Разрушение хранилищ под воздействием времени является весьма вероятной угрозой. Во-вторых, на территории полигона в настоящее время имеются открытые карты со значительным объемом

накопленных отходов. В эти карты попадают атмосферные осадки, и превышение уровня накопленной в них воды чревато существенным экологическим ущербом.

Опасность промедления в разрешении ситуации безоговорочно признается всеми, но реальные мероприятия до сих пор не осуществлены. Поддержанный Комитетом по природопользованию Санкт-Петербурга проект строительства мусоросжигательного завода вызвал многочисленные споры, касающиеся безопасности и эффективности предлагаемой технологии.

В конце 2015 года было принято решение отложить строительство завода и вновь вернуться к обсуждению возможной технологии переработки отходов. В декабре была создана межведомственная комиссия, включавшая представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Департамента Росприроднадзора по СЗФО, Ростехнадзора, Комитета государственного экологического надзора Правительства Ленинградской области, администрации Тосненского района, общественных организаций.

⁹ Письмо Комитета по природопользованию от 05.02.2016 № 01-1067/16-0-1.

¹⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 75.

¹¹ Здесь и далее приводится информация, озвученная на пресс-конференции «Переработка промышленных отходов на полигоне Красный Бор», проведенной 1 октября 2015 года Комитетом по природопользованию.



СПб ГУП Полигон «Красный Бор». Фотографии с официального сайта предприятия (www.poligonkb.com).

Вопросы общественной экологической экспертизы. Пример полигона «Красный Бор» наглядно демонстрирует, что часто споры в области экологии касаются таких технических показателей и технологических процедур, которые являются предметом специальных познаний. Их широкое общественное обсуждение невозможно без своеобразного «переводчика» – эксперта. Роль эксперта в вопросах охраны природы за последнее время существенно возросла, не только как лица, обладающего специальными познаниями в соответствующих отраслях, но и как гаранта участия населения в обсуждении вопросов экологии, реализации гражданами своего права на доступ к информации о состоянии окружающей среды.

Так, в 2015 году широко обсуждался ввод в эксплуатацию новых энергоблоков Ленинградской АЭС-2. Среди множества спорных вопросов особая дискуссия развернулась вокруг применения «мокрых» (использующих для охлаждения испарение воды) градирен атомной станции. По мнению экологов-общественников, использование «мокрых» градирен может привести к опасным последствиям для экосистемы Финского залива, в том числе вызвать массовую гибель рыбы, а испарения от «мокрых» градирен нанесут ущерб персоналу ЛАЭС-2¹².

Точка зрения Росэнергоатома, размещенная на официальном сайте, прямо противоположна. Ссылаясь на многолетний опыт применения и доклады специалистов, Госкорпорация уверяет, что использование «мокрых» градирен не наносит вред окружающей природной среде¹³.

В подобных случаях среди различных форм общественного участия в реализации права на благоприятную окружающую среду (общественные обсуждения, публичные слушания и др.) особую роль приобретают общественные экологические экспертизы¹⁴.



Строительство Ленинградской АЭС-2. Фотография с официального сайта предприятия (www.lnpp2.ru).

¹² Информация получена на пресс-конференции «Общественные слушания для обоснования лицензии на эксплуатацию ЛАЭС-2», организованной общественной благотворительной организацией «Зеленый Мир» 14 октября 2015 года.

¹³ <http://www.lnpp.rosenergoatom.ru/>

¹⁴ Глава 4 Федерального закона Российской Федерации от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (Закон № 174-ФЗ).



*Водосборный бассейн второй
градирни энергоблока № 1
Ленинградской АЭС-2.
Фотография с официального
сайта предприятия
(www.lnpp2.ru).*

В отличие от государственной экологической экспертизы, экспертная комиссия при общественной экспертизе формируется заявительным порядком¹⁵. Однако закон не определяет момент подачи на государственную регистрацию заявлений общественных объединений об участии в общественной экспертизе. На практике это приводит к тому, что необходимость экологической экспертизы обнаруживается непосредственно перед общественным обсуждением. Организации, изъявившие желание провести общественную экологическую экспертизу, могут обнаружить, что по данному проекту уже проведены общественные экологические экспертизы, что, в соответствии с законом, является основанием для отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы¹⁶. Такая непрозрачность может служить средством для злоупотребления, использования

организаций, имитирующих деятельность экологов, и дискредитации института общественной экологической экспертизы.

Сама процедура регистрации заявлений от общественных объединений также не урегулирована в Санкт-Петербурге. Федеральный закон возлагает эту обязанность на орган местного самоуправления¹⁷, но такой регламентации нет ни в Уставах муниципальных образований Санкт-Петербурга, ни среди отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга, переданных муниципальным образованиям законами Санкт-Петербурга.

Пунктом 3.3.52 Положения об администрации района Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 № 1078 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга», районной администрации предоставлено право «участвовать в установленном порядке в организации общественных экологических экспертиз». Однако самого «установленного порядка», в том числе регистрации поступающих заявлений, в Регламентах администраций районов не предусмотрено.

17 февраля 2016 года был принят Закон Санкт-Петербурга о дополнении полномочий Правительства Санкт-Петербурга организацией по требованию населения общественных экологических экспертиз¹⁸. Этот закон может послужить хорошей отправной точкой для регламентации порядка организации общественных экологических экспертиз в Санкт-Петербурге.

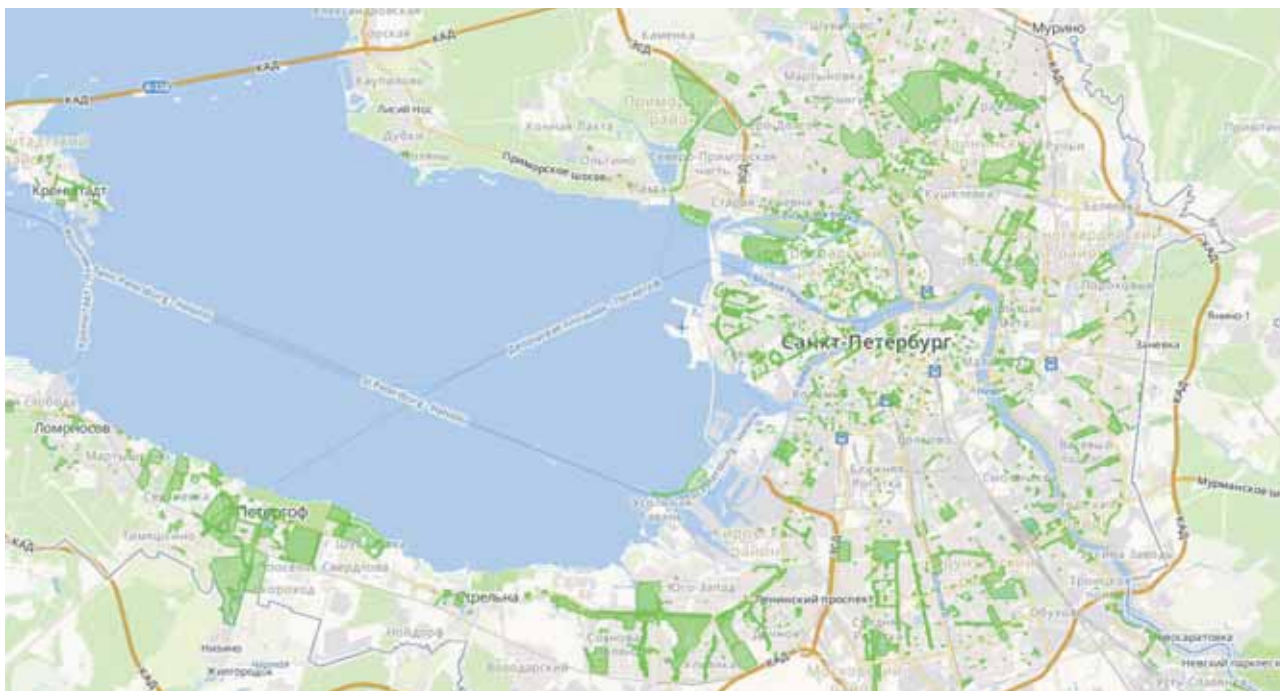
Одним из возможных направлений повышения эффективности общественной экологической экспертизы могло бы стать применение к ее процедуре норм Федерального закона Российской Федерации от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

¹⁵ Статья 23 Закона № 174-ФЗ.

¹⁶ Статья 24 Закона № 174-ФЗ.

¹⁷ Статья 23 Закона № 174-ФЗ.

¹⁸ Закон Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 83-11 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О разграничении полномочий между органами государственной власти Санкт-Петербурга в области государственной экологической экспертизы».



Зеленые насаждения общего пользования на карте Санкт-Петербурга (Центр экспертиз ЭКОМ).

Рекомендации

1. Правительству Санкт-Петербурга на основании пункта 73 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 83-11 рассмотреть вопрос о разработке и принятии Положения об общественной экологической экспертизе в Санкт-Петербурге, в котором, наряду с иными правилами, предусмотреть:

- порядок регистрации заявлений общественных организаций на проведение общественной экологической экспертизы;
- порядок оплаты труда экспертов, привлекаемых для проведения общественной экологической экспертизы;
- право инициирования общественной экологической экспертизы Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге в порядке, предусмотренном Федеральным законом Российской Федерации от 21.07.2014 № 212-ФЗ.

2. Правительству Санкт-Петербурга внести изменения в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июня 2008 года № 743, предусматривающее порядок информирования жителей Санкт-Петербурга о предстоящей рубке зеленых насаждений путем размещения на сайте Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга в сети Интернет реестра выданных и действующих порубочных билетов, а также размещения информационного стенда на территории зеленых насаждений.

3. Комитету по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга создать условия для открытого обсуждения и принятия решений по вопросам экологической безопасности на Санкт-Петербургском государственном унитарном природоохранном предприятии «Полигон «Красный Бор».



«Колокол Мира» в парке имени Академика Сахарова. Скульптор Мацуока Кунити. Памятник установлен в 1988 году в память о жертвах ядерных бомбардировок.

1.12. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан

1.12.1. Права призывников и военнослужащих

Гарантии прав призывников обеспечиваются путем строгой регламентации процедуры призыва граждан на военную службу на всех этапах, включая оповещение о необходимости явки на мероприятия, связанные с призывом, медицинское освидетельствование (при необходимости – медицинское обследование), заседание призывной комиссии.

С целью содействия в обеспечении гарантий эффективной защиты прав граждан в ходе призыва граждан на военную службу и прохождения военной службы Уполномоченный осуществляет взаимодействие с военным комиссариатом Санкт-Петербурга, с Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга (КВЗПБ), с органами прокуратуры, с общественными организациями, осуществляющими деятельность по защите прав призывников (Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга», правозащитная Санкт-Петербургская общественная организация «Союз содействия призывникам и военнослужащим»).

Уполномоченный входит в состав призывной комиссии Санкт-Петербурга (Городская призывная комиссия). В 2015 году сотрудники аппарата Уполномоченного работали в призывных комиссиях Красногвардейского, Петроградского, Центрального и Колпинского районов Санкт-Петербурга.

Работа представителей Уполномоченного в составе призывных комиссий способствовала не только защите прав призывников, принятию законных и обоснованных решений, но и выявлению пробелов, неопределенности в законодательстве, регулирующем вопросы призыва.

Уже традиционными стали выступления представителей Уполномоченного перед должностными лицами, участвующими в призыве граждан на военную службу, на пред-призывных инструкторско-методических сборах.

В 2015 году наблюдалось уменьшение количества жалоб на нарушение прав призывников. Так, в 2015 году в ходе проведения весенней и осенней призывных кампаний в КВЗПБ поступило 125 жалоб (заявлений) от призывников, их родителей и доверенных лиц, что на 25% меньше, чем в 2014 году (166 жалоб)¹.

К Уполномоченному поступило 58 обращений о нарушении прав призывников и военнослужащих (в 2014 году – 76), в том числе на «горячую линию» – восемь (в 2014 году – 32). В основном граждане обращались за консультациями о применении норм действующего законодательства и практическими советами по решению конкретных проблем.

¹ Письмо Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга от 26.01.2016 № 17-133/16-0-1.

*В 2015 году
на территории
Санкт-Петербурга*

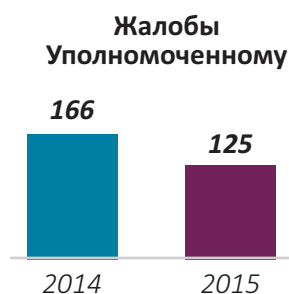
*всего призвано:
5551 человек;*

*весенний призыв:
2700 человек;*

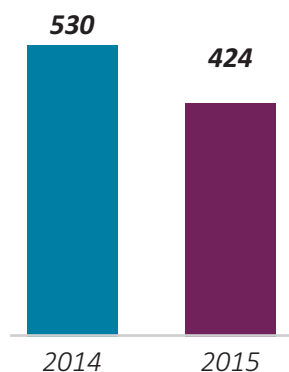
*осенний призыв:
2851 человек;*

***27 392**
гражданам
предоставлена отсрочка
от военного призыва.*

*По данным военного комиссара
Санкт-Петербурга*.*



**Нарушения закона,
выявленные прокуратурой
Санкт-Петербурга**



*Письмо военного комиссара
Санкт-Петербурга
от 25.01.2016 № 1/149.

По информации прокуратуры Санкт-Петербурга в 2015 году в сфере надзора за исполнением законодательства о воинской обязанности и военной службе органами прокуратуры выявлено 424 нарушения закона (в 2014 году – 530), на незаконные правовые акты принесено 44 протеста (в 2014 году – 72), внесено 72 представления (в 2014 году – 92)².

Проблемы в сфере реализации прав призывников и военнослужащих, выявленные в 2015 году, были вызваны следующими причинами:

- ограничение доступа призывников к их личным делам, в частности запрет на копирование материалов личных дел;

- нарушение действующего законодательства в ходе мероприятий по медицинскому освидетельствованию и медицинскому обследованию при призыве;

- несвоевременное документирование военными билетами граждан, освобожденных от призыва на военную службу по состоянию здоровья;

- различное понимание членами призывных комиссий оснований для отказа призывникам в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой;

- нарушение порядка ведения личных дел призывников.

Причины нарушений прав призывников в 2015 году и повторяющийся характер большинства из них свидетельствует, что органы военного управления в ряде районов города не прилагают достаточных усилий к их устранению, несмотря на то что Уполномоченный ранее уже указывал на перечисленные проблемы в ежегодных докладах.

Реализация права призывников на доступ к их личным делам

В 2015 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать жалобы на игнорирование рядом должностных лиц органов военного управления права призывников на доступ к личным делам.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданина Е. о возможном нарушении сотрудником отдела военного комиссариата по Калининскому району его

² Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 01.02.2016 № 07-41-2016.

права на ознакомление с личным делом и на предоставление копий материалов из личного дела призывника³.

Из обращения призывника Е. и приложенных к нему документов следует, что 14 декабря 2015 года он направил письменное обращение в отдел военного комиссариата по Калининскому району с просьбой об ознакомлении с личным делом призывника и о выдаче ему копий листов медицинского освидетельствования, но получил отказ⁴. Несмотря на то что военный комиссариат Санкт-Петербурга направил в адрес отдела военного комиссариата по Калининскому району указание «предоставить возможность гражданину Е. в ознакомлении с материалами личного дела призывника»⁵, свое право призывник Е. реализовать не смог.

Если обращения о нарушении прав граждан на ознакомление с личными делами носили единичный характер и, по сути, такие нарушения шли вразрез с позицией военного комиссара Санкт-Петербурга, в частности примененной в защиту права призывника Е., то жалобы об отказах должностных лиц военного комиссариата в предоставлении копий материалов личных дел, возможности их самостоятельного копирования поступали регулярно.

Так, в адрес Уполномоченного обратился гражданин З.⁶ с жалобой на отказ должностных лиц отдела военного комиссариата по Выборгскому району в предоставлении ему возможности копирования материалов личного дела, который был обоснован тем, что «согласно Федеральному закону от 28.03.1998 № 53-ФЗ „О воинской обязанности и военной службе“ выдача копии листа медицинского освидетельствования из личного дела призывника законодательством и другими нормативными и правовыми актами не предусмотрена»⁷.

В результате проведенной проверки по данному факту прокуратурой Выборгского района Санкт-Петербурга в адрес отдела военного комиссариата по Выборгскому району направлено информационное письмо об обеспечении реализации прав призывников и их представителей на получение копий документов материалов личных дел, непосредственно затрагивающих права и свободы призывников⁸.

Действующие нормативные правовые акты, включая Федеральный закон № 53-ФЗ от 28.03.1998 «О воинской обязанности и военной службе» (Федеральный закон № 53-ФЗ) и приказ Министерства обороны Российской Федерации от 02.10.2007 № 400 «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 № 663», не ограничивают право призывников и их представителей знакомиться с материалами личных дел, получать копии документов личного дела, а лишь исключают возможность неконтролируемого доступа к нему и вынос личного дела за пределы органа военного управления. Поэтому данное право призывников, основанное на требованиях действующего законодательства⁹, должно быть гарантировано.

³ Обращение призывника Е. (от 26.01.2016 № 1079/15-4).

⁴ Письмо отдела военного комиссариата по Калининскому району от 28.12.2015 № 1097.

⁵ Письмо военного комиссариата города Санкт-Петербурга от 24.12.2015 № 1/3204.

⁶ Обращение от 10.06.2015 № 73/15-1.

⁷ Письмо отдела военного комиссариата по Выборгскому району от 09.02.2015 № 1/82.

⁸ Письмо прокуратуры Выборгского района Санкт-Петербурга от 31.07.2015 № 313ж-2015.

⁹ Часть 2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; пункты 1-2 Указа Президиума ВС СССР от 04.08.1983 № 9779-Х.



Расширенное заседание Призывной комиссии Санкт-Петербурга. Смольный. 22.10.2015.

Выступая перед участниками расширенного заседания Городской призывной комиссии 22 октября 2015 года, Уполномоченный напомнил собравшимся о принятом 5 декабря 2014 года по инициативе Уполномоченного, поддержанной Губернатором Санкт-Петербурга, решении Городской призывной комиссии, согласно которому военному комиссариату Санкт-Петербурга было рекомендовано обеспечить реализацию прав призывников и их представителей на ознакомление с материалами личных дел призывников, получение копий документов материалов личных дел, непосредственно затрагивающих права и свободы призывников, приобщение к материалам личных дел документов, характеризующих состояние здоровья призывников.

Обязанность предоставлять гражданину копии материалов личного дела, затрагивающих его права и свободы, подтверждена также судебной практикой¹⁰.

Реализация права призывников на охрану здоровья

По информации Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга¹¹, результаты медицинского освидетельствования призывников в Санкт-Петербурге в период призывных кампаний 2014–2015 годов указывают на стабилизацию показателя годности лиц призывного возраста к военной службе (совокупность признанных годными к военной службе и годных с незначительными ограничениями).

¹⁰ Решение Московского районного суда города Санкт-Петербурга от 19.11.2014 по делу № 2-7032/2014.

¹¹ Письмо Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 29.01.2016 № 01/19-147/18-0-1.

Так, в ходе осенне-зимней призывной кампании 2015 года общий показатель годности к военной службе составил 75,5% (весна – 73,1%, осень – 77,9%) что указывает на относительную стабильность показателя в течение последних лет (2013 – 72,2%, 2014 – 77,6%). Доля лиц, направленных на дополнительное медицинское обследование в 2015 году, составила 0,6% от числа лиц, прошедших медицинское освидетельствование.

В течение 2015 года в адрес Уполномоченного неоднократно поступали жалобы на непринятие призывными комиссиями решений о присвоении призывникам категорий годности к военной службе, исключающих призыв, несмотря на наличие диагнозов, подтверждающих невозможность прохождения военной службы.

В ряде случаев определение состояния здоровья призывников было затруднено из-за отсутствия (в нарушение действующего законодательства) в личных делах призывников сведений, характеризующих состояние их здоровья, которые военный комиссариат был обязан запросить от диспансеров, а также от других медицинских организаций¹².

Так, к Уполномоченному обратился призывник К. с жалобой на нарушение его прав в связи с неистребованием должностными лицами отдела военного комиссариата по Красногвардейскому району из медицинских организаций сведений, характеризующих состояние его здоровья¹³. Проверка по обращению выявила, что в личном деле призывника К. отсутствовали требуемые сведения о состоянии его здоровья. По выявленному нарушению прокуратурой Красногвардейского района в адрес отдела военного комиссариата по Красногвардейскому району было внесено представление об устранении нарушений законодательства о воинской обязанности и военной службе¹⁴. В результате сведения о состоянии здоровья призывника К. были запрошены из медицинских организаций и приложены к личному делу¹⁵.

Случаи нарушений прав призывников в Санкт-Петербурге в связи с неистребованием должностными лицами районных отделов военного комиссариата Санкт-Петербурга из медицинских организаций сведений о состоянии здоровья призывников также были установлены и в судебном порядке¹⁶.

Имеются основания полагать, что в некоторых случаях призывные комиссии без достаточных причин изменяли призывникам диагноз, установленный в специализированной медицинской организации.

Так, согласно информации, содержащейся в протоколе заседания Городской призывной комиссии¹⁷, решением



*Расширенное заседание
Призывной комиссии
Санкт-Петербурга.
Смольный. 23.04.2015.*

¹² Пункт 32 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе, утвержденной Приказом Министра обороны Российской Федерации от 02.10.2007 № 400.

¹³ Обращения от 30.06.2015 № 719/15; от 21.08.2015 № 719/15-1.

¹⁴ Письмо прокуратуры Красногвардейского района Санкт-Петербурга от 21.08.2015 № 522-ж-11.

¹⁵ Письмо прокуратуры Красногвардейского района Санкт-Петербурга от 06.11.2015 № 522-ж-11.

¹⁶ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 25.03.2015 по делу № 33-4313/2015.

¹⁷ Протокол заседания Городской призывной комиссии от 21.12.2015 №. 25.



Выступление военного комиссара Санкт-Петербурга Сергея Качковского на расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга. Смольный. 03.12.2015.

призывной комиссии, осуществляющей призыв на военную службу граждан Российской Федерации, проживающих на территории внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга поселок Металлострой, призывник Ш. был признан ограниченно годным к военной службе (категория «В»)¹⁸. Однако на контрольном медицинском освидетельствовании (КМО) диагноз был изменен¹⁹. Вследствие этого категория годности к военной службе призывнику была заменена на «годен к военной службе с незначительными ограничениями» (категория «Б»).

Согласно статье 88 Расписания болезней степень заболевания определяется путем наблюдения за состоянием речевой функции в различных условиях и оценивается в моменты наиболее выраженного проявления заболевания²⁰. Представляется, что в силу невозможности в ходе КМО оценить состояние речевой функции в моменты наиболее выраженного проявления заболевания, в силу

положений пункта 4 статьи 5.1 Федерального закона № 53-ФЗ, призывника следовало направить на обследование в медицинскую организацию.

С учетом этих обстоятельств Уполномоченный изложил в протоколе заседания Городской призывной комиссии особое мнение, согласно которому призывника Ш. следовало направить на дополнительное медицинское обследование для установления степени тяжести заболевания, которое у него присутствует. Таким образом, у призывника Ш. остается право обжаловать решение Городской призывной комиссии об изменении ему категории годности к военной службе в судебном порядке.

В подобных случаях заключение врача, руководящего работой по медицинскому освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу, основано на неверном применении врачом положений Расписания болезней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2013 № 565. Такие ошибки могут приводить к нарушениям прав призывников, поскольку, руководствуясь этими заключениями, призывные комиссии принимают решения о категориях годности призывников к военной службе. В 2015 году случаи необоснованного вынесения заключений о годности к военной службе на основании ошибочных заключений врачей, проводящих медицинские освидетельствования, были установлены также и в судебном порядке²¹.

¹⁸ Диагноз «Заикание в тяжелой степени, смешанная форма, тонико-клонический тип речевых судорог», относящийся к пункту «а» статьи 88 Расписания болезней (Приложение к Постановлению Правительства Российской Федерации от 04.07.2013 № 565), поставлен в результате обследования в психоневрологическом диспансере № 1, акт обследования от 21.10.2014.

¹⁹ Диагноз был изменен на «Заикание умеренной степени тяжести с аггравацией имеющихся нарушений до высоких», пункт «б» статьи 88 Расписания болезней.

²⁰ Умеренным заиканием, не препятствующим прохождению военной службы, считается лишь задержка произношения, «спотыкание» в начале фразы, статья 88 Расписания болезней.

²¹ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 24.08.2015 по делу № 33-13792/2015.

Несвоевременное документирование военными билетами

В 2015 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения призывников по вопросам несвоевременного документирования их военными билетами. По мнению заявителей, военные комиссариаты произвольно трактуют положения федерального законодательства о сроках зачисления призывника в запас и выдачи ему военного билета, о сроках проведения КМО призывников²².

Факты несвоевременного документирования призывников документами военного учета подтверждались в 2015 году и судебными решениями²³.

По смыслу соответствующих положений Федерального закона № 53-ФЗ, а также пункта 51 Инструкции²⁴ КМО должно проводиться в рамках той же призывной кампании, в период которой было принято решение об освобождении призывника от призыва по состоянию здоровья и зачислении в запас. Только такое освидетельствование позволяет достоверно и в разумные сроки либо подтвердить наличие противопоказаний для прохождения военной службы, либо исключить их и обеспечить призыв на военную службу призывника, не имеющего законных оснований для освобождения от нее.

Представляется, что непринятие необходимых мер к проведению КМО в период призывной кампании, в рамках которой призывник был освобожден от призыва, не обеспечивает установленных законом целей правового регулирования в области воинской обязанности и военной службы.

Данный вывод подтверждается, в частности, в письме временно исполняющего обязанности начальника управления Штаба объединенного стратегического командования Западного военного округа²⁵.

Позиция Уполномоченного о необходимости проведения КМО в период призывной кампании, в рамках которой призывник был освобожден от призыва, была поддержана Городской призывной комиссией, принявшей по итогам заседания 3 декабря 2015 года решение о необходимости завершения проведения КМО до 30 декабря 2015 года (до окончания призывной кампании)²⁶.



*Заседание призывной комиссии
в Петроградском районе.
02.04.2015.*

²² Обращение от 03.04.2015 № 51/15-1.

²³ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 23.03.2015 по делу № 33-4775/2015.

²⁴ Инструкция по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе, утвержденной Приказом Министра обороны Российской Федерации от 02.10.2007 № 400.

²⁵ Письмо Штаба объединенного стратегического командования Западного военного округа от 28.06.2014 № 5/5/7574.

²⁶ Протокол расширенного заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга от 03.12.2015 № 20.

Реализация права призывников на замену военной службы альтернативной гражданской службой

Практика работы представителей Уполномоченного в призывных комиссиях и обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, показывают, что проблемы в реализации права призывников на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (АГС) возникают вследствие недостаточного понимания смысла АГС как членами призывных комиссий, так и призывниками.

Согласно статье 59 Конституции Российской Федерации защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации и лишь в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях гражданин имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

В некоторых случаях приводимые призывниками доводы свидетельствуют не о наличии у них убеждений, которым противоречило бы несение военной службы, а об иных мотивах отрицательного отношения к военной службе.

Так, призывник З. в обращении к Уполномоченному о содействии в замене ему военной службы по призыву на АГС обосновывал наличие у него таковых убеждений следующими доводами: «Призывная армия – это ущемление прав человека; порядки, установленные в армии, ограничивают свободу личности»²⁷.

Призывник Л. обосновал наличие у него убеждений, которым противоречит несение военной службы, тем, что не приемлет ограничение свободы, принуждение к выполнению приказов, полагает, что физические нагрузки нанесут вред его здоровью, и убежден в том, что армия должна формироваться на профессиональной основе, а призыв следует отменить²⁸.

В таких случаях Уполномоченный информирует призывников об условиях, при которых возможна реализация гражданами конституционного права на замену военной службы альтернативной, в частности о позиции Конституционного суда Российской Федерации, согласно которой право замены военной службы на АГС не означает, что гражданину предоставлено ничем не обусловленное право выбора между военной службой и альтернативной и что само по себе отрицательное представление о военной службе и нежелание призывника ее проходить не предоставляют ему право замены военной службы на АГС²⁹.



Плакат в офисе
Санкт-Петербургской
региональной
общественной правозащитной
организации
«Солдатские матери
Санкт-Петербурга»
(ул. Разъезжая, д. 9).

²⁷ Обращение от 30.03.2015 № 320/15.

²⁸ Обращение от 07.10.2015 № 1089/15.

²⁹ Определение Конституционного суда Российской Федерации от 24.06.2014 № 1470-О.

Члены призывных комиссий, как правило, с пониманием относятся к заявлениям призывников о замене военной службы по призыву на АГС. Однако в ряде случаев члены призывных комиссий высказывали точку зрения, согласно которой на призывника возложена обязанность доказать невозможность прохождения военной службы по призыву в силу убеждений или вероисповедания, что не соответствует требованиям действующего законодательства.

Наличие у гражданина убеждений или вероисповедания, противоречащих несению военной службы, не требует доказывания. Граждане, изъявившие желание заменить военную службу по призыву на АГС, должны лишь обосновать, что несение военной службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию³⁰. По данному вопросу Конституционный суд Российской Федерации сформулировал позицию, согласно которой призывник обязан только обосновать наличие убеждений или вероисповедания, изложив соответствующие доводы³¹. Указанной позиции соответствует и судебная практика³².

17 сентября 2015 года Уполномоченным совместно с председателем постоянной комиссии по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека С.В.Кривенко было проведено совещание по проблемам, связанным с реализацией гражданами права на замену военной службы АГС. В совещании приняли участие Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области, представители военного комиссариата Санкт-Петербурга, представители органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, представители общественных организаций.

В ходе дискуссии участники пришли к выводу, что для решения проблем, возникающих при реализации призывниками права на замену военной службы АГС и в ходе прохождения АГС целесообразно:

- конкретизировать нормы действующего законодательства в части недопущения требования призывными комиссиями доказательств наличия у призывников убеждений, вероисповедания, дающих право на замену военной службы АГС;
- исключить из Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» положения, устанавливающие срок для подачи заявления о замене военной службы по призыву АГС в военный комиссариат не менее чем за шесть месяцев до срока, когда гражданин должен быть призван на военную службу³³;



Заседание комиссии по военно-гражданским отношениям Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ. Офис Уполномоченного. 17.09.2015.

³⁰ Статья 11 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

³¹ Определение Конституционного суда Российской Федерации от 17.10.2006 № 447-О.

³² Решение Невского районного суда Санкт-Петербурга от 07.06.2011 по делу № 2-2663/11.

³³ Статья 11 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

- обеспечить условия для реализации положений федерального законодательства, устанавливающих, что граждане проходят АГС, как правило, за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают³⁴, или исключить их из законодательства;
- создать общероссийскую базу вакансий для прохождения АГС с указанием наименования учреждения и вакантной должности;
- установить ответственность для лиц, проходящих АГС, за умышленное неисполнение обязанностей, возложенных на них трудовым договором, заключенным в рамках АГС.

Нарушение порядка ведения личных дел призывников

Нередко права призывников нарушаются в результате несоблюдения должностными лицами отделов военных комиссариатов установленным действующим законодательством сроков и порядка рассмотрения обращений граждан, порядка ведения личных дел призывников.

Так, 21 октября 2015 года в ходе проверки исполнения федерального законодательства в деятельности отдела военного комиссариата по Выборгскому району, осуществленной представителями Уполномоченного, прокуратуры Выборгского района и старшим прокурором отдела управления по надзору за исполнением федерального законодательства, были установлены факты нарушения сроков и порядка рассмотрения обращений граждан, порядка ведения личных дел призывников.

В частности, проверкой установлено, что в отдел военного комиссариата по Выборгскому району поступило обращение призывника С. о предоставлении решения заседания призывной комиссии. Выписка была направлена заявителю только через 15 дней после поступления обращения. Тем самым были нарушены сроки, согласно которым выписку необходимо направить в течение пяти дней³⁵. Аналогичные нарушения выявлены при рассмотрении обращений ряда других граждан.

Также были выявлены факты ненадлежащего ведения личных дел призывников: отсутствие в делах необходимых медицинских документов, дат проведения медицинских освидетельствований, сведений о результатах обследований, необходимых подписей, печатей.

По результатам проверки в адрес отдела военного комиссариата по Выборгскому району было направлено представление прокуратуры об устранении нарушений законодательства³⁶, которые в итоге были устранены³⁷.

³⁴ Статья 4 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

³⁵ Пункт 6 статьи 28 Федерального закона № 53-ФЗ.

³⁶ Представление прокуратуры Выборгского района от 23.10.15 № 07-02-2015.

³⁷ Письмо начальника отдела военного комиссариата по Выборгскому району от 25.11.2015 № 1/1034.

Рекомендации

1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении в Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» изменений, предусматривающих возложение функции контроля за обоснованностью предоставления гражданам отсрочек и освобождения от военной службы по состоянию здоровья на орган управления здравоохранением субъекта Российской Федерации.

2. Комитету по здравоохранению Санкт-Петербурга принять меры по улучшению подготовки врачей-специалистов, обеспечивающих медицинское освидетельствование при призыве на военную службу.

3. Органам прокуратуры Санкт-Петербурга принять дополнительные меры по надзору за исполнением органами военного управления и призывными комиссиями законодательства в части:

- соблюдения порядка ведения личных дел призывников;
- обеспечения права призывников на доступ и ознакомление с материалами личных дел, непосредственно затрагивающими права и свободы призывников;
- соблюдения сроков ответов на обращения граждан, сроков документирования призывников военными билетами;
- полноты проведения медицинского освидетельствования в ходе призыва и постановки граждан на воинский учет.

4. Призывным комиссиям в Санкт-Петербурге:

- усилить контроль за качеством проведения медицинского освидетельствования в районных отделах военного комиссариата Санкт-Петербурга, в частности учета в ходе медицинского освидетельствования документов о состоянии здоровья призывников, представленных из медицинских организаций;
- принять меры для проведения контрольного медицинского освидетельствования в период призывной кампании, в рамках которой призывник был освобожден от призыва;
- обеспечить при проведении медицинского освидетельствования оформление врачами-специалистами заключений в листах медицинского освидетельствования;
- в случае несогласия врачей-специалистов с диагнозами, установленными и подтвержденными в медицинских учреждениях, направлять призывников на дополнительное обследование.

1.12.2. Права людей с ограниченными возможностями здоровья

Конвенция о правах инвалидов

Статья 9, часть 1

Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах. Эти меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности:

- на здания, дороги, транспорт и другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места;
- на информационные, коммуникационные и другие службы, включая электронные службы и экстренные службы.

Численность инвалидов
в Санкт-Петербурге в 2015 году –
662 775 чел.

(в 2014 году –
более 686 000 человек),

в том числе:

131 806 инвалидов
с нарушениями опорно-
двигательного аппарата
(в том числе

детей-инвалидов – 2942 человек);

из них **15 645** инвалидов-
колясочников (в том числе
детей-инвалидов – 2141 человек);

9404 инвалидов с нарушением
зрения (в том числе детей-
инвалидов – 365 человек);

17 618 инвалидов
с нарушением слуха (в том числе
детей-инвалидов – 751 человек);

29 078 инвалидов с детства.

По данным Комитета по социальной
политике Санкт-Петербурга.

Люди с ограниченными возможностями здоровья, в том числе признанные инвалидами, относятся к одной из наиболее уязвимых и наименее защищенных категорий граждан, которые при реализации своих прав нуждаются в особой поддержке со стороны государственных органов.

Как и в предыдущие годы, защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья остается важнейшей задачей Уполномоченного.

В 2015 году деятельность Уполномоченного в сфере защиты прав инвалидов была направлена на содействие улучшению их социального положения, повышению качества жизни, в том числе путем создания безбарьерной среды в приоритетных сферах жизнедеятельности, интеграции инвалидов в общество в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 121 обращение по вопросам защиты прав инвалидов (в 2014 году – 57 обращений). Рассмотрение обращений и анализ результатов проведенных проверок позволяет выделить следующие основные взаимосвязанные проблемы в сфере защиты прав людей с ограниченными возможностями здоровья:

– недостаточная обеспеченность доступа инвалидов (преимущественно с нарушениями опорно-двигательного аппарата, зрения и слуха) и других маломобильных групп населения (МГН) к объектам социальной и транспортной инфраструктуры;

- недостаточная доступность для инвалидов услуг в сферах здравоохранения, социальной защиты¹, транспорта, образования и культуры;
- недостаточная информированность лиц с ограниченными возможностями здоровья о своих правах и механизмах их защиты.

Проблемы создания доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и маломобильных групп населения

В Санкт-Петербурге работа по обеспечению доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур для инвалидов и МГН проводится на основании Федерального закона Российской Федерации от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы² (Программа), разработанной в рамках государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы³.

По результатам проверок выполнения мероприятий Программы, проведенных Уполномоченным в 2014 году, был выявлен ряд проблем (несоблюдение технических нормативов при обеспечении условий доступности, «мнимая» и частичная доступности и др.), которые и на данный момент остаются актуальными.

Доступность объектов жилищной инфраструктуры. Социальная реабилитация и интеграция инвалидов в общество невозможна без решения задач по созданию безбарьерной среды в первую очередь в жилых помещениях, где проживают инвалиды, поскольку именно доступность входной зоны жилых домов открывает людям с ограниченными возможностями здоровья реальную возможность сделать первый шаг к объектам городской инфраструктуры (здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и др.). Тем не менее в 2015 году 79,9% инвалидов, в том числе с нарушениями опорно-двигательного аппарата, указали на отсутствие пандусов в пределах входной зоны по месту их проживания⁴, что свидетельствует об актуальности для Санкт-Петербурга проблемы создания условий доступности в жилых домах.



Проверка организации доступной среды для инвалидов перед входом в библиотеку для слепых и слабовидящих (ул. Шамшева, д. 8). 03.12.2015.

¹ См. раздел «Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту».

² Программа «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы утверждена распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 23.07.2013 № 52-рп.

³ Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 297 и продлена до 2020 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.10.2014 № 2136-р. Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2015 № 1297, вступившим в силу 01.01.2016, утверждена государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы.

⁴ Письмо Комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга от 04.12.2015 № 17-02-10814/15-0.



Вход в подъезд жилого дома, в котором проживает инвалид-колясочник (ул. Маркина, д. 14-16). По данным администрации Петроградского района, объект полностью соответствует требованиям доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья.

В ходе проверки, проведенной Уполномоченным 21 января 2016 года, выявлено:

Фото слева:

- в нарушение п. 4.1.15, 4.1.16, 5.1.3 СНИП поверхность пандуса не выделена контрастным цветом, скользкая, отсутствуют колесоотбойники;
- в нарушение требований п. 4.1.14, 5.1.2 СНИП у пандуса отсутствует поручень;
- в нарушение требований п.5.1.6 СНИП отсутствует устройство удержания двери в открытом состоянии, что не позволяет воспользоваться пандусом без посторонней помощи.

Фото справа:

- в нарушение п. 5.2.15 СНИП с внутренней стороны лестницы отсутствует дополнительный ряд поручней на высоте 0,7 м.

В 2015 году граждане неоднократно обращались к Уполномоченному с просьбой о содействии в установке пандусов в жилых домах. В отдельных случаях после вмешательства омбудсмана управляющие организации оборудовали пандусами подъезды жилых домов, в которых проживают инвалиды-колясочники⁵, но такая «точечная» практика не решает проблему в целом. Сложность ее решения обусловлена в том числе тем, что в соответствии с Жилищным кодексом обустройство входной зоны (установка пандуса и пр.) относится к видам капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме и требует согласия собственников жилых помещений. В то же время недопустимо ставить в зависимость от согласия собственников соблюдение требований законодательства о защите инвалидов.

Данный конфликт интересов актуален и для других субъектов Российской Федерации; имеются примеры, когда суды обязывают управляющие организации произвести работы по обеспечению доступа инвалидов-колясочников в жилые дома⁶.

В настоящее время Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) разрабатывает порядок обеспечения доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества собственников

⁵ Обращения от 08.07.2015 № 745/15, от 17.12.2014 № 11-96/14, от 25.08.2015 № 930/15.

⁶ http://www.mosproc.ru/news/babushkinskaya/babushkinskaya_mezhrayonnaya_prokuratura_cherez_sud_obyazala_zhsk_tobol_ustanovit_pandus_v_podezde_zh/



Проверка представителями Уполномоченного доступности для маломобильных групп населения надземного пешеходного перехода на Приморском пр. 01.04.2015.

помещений в многоквартирных домах⁷, подготовлен законопроект, предусматривающий внесение соответствующих изменений в Жилищный кодекс⁸.

Доступность транспортных услуг и объектов транспортной инфраструктуры. Интеграция инвалидов в социум невозможна без создания условий беспрепятственного передвижения по городу (от места проживания до объектов социальной инфраструктуры – аптек, поликлиник, магазинов, банков и др., объектов образования и культуры – театров, музеев, школ, вузов и др.). В этой связи особую значимость приобретают вопросы обеспечения доступности для инвалидов дорог, пассажирского транспорта, а также социальных транспортных услуг. Данные социологического мониторинга показывают, что проблема доступности городского пассажирского транспорта в Санкт-Петербурге еще далека от решения⁹.

Сохраняют актуальность и вопросы качества оказания необходимой помощи этой категории граждан со стороны сотрудников транспортных служб (диспетчеров, водителей и др.). Очевидно, что люди с ограниченными возможностями здоровья, особенно инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата, пользуясь объектами транспортной инфраструктуры и услугами транспорта, часто не могут обойтись без посторонней помощи, поэтому должностные инструкции для сотрудников транспортной сферы должны быть едиными для всех и предусматривать соответствующие правила оказания помощи людям с ограниченными возможностями здоровья.

В конце 2014 года Уполномоченному стали поступать жалобы на немотивированный отказ операторов лифтового оборудования надземных пешеходных переходов (НПП) через Приморский проспект и Приморское шоссе предоставить право пользования лифтами инвалидам и другим маломобильным гражданам. Проверка, проведенная

⁷ Поручение заместителя председателя Правительства РФ О.Ю.Голодец от 04.02.2015 № ОГ-П12-571.

⁸ http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-dorabotal-trebovaniya-po-prisposobleniyu-zhilykh-pomeshcheniy-k-potrebnostyam-invalidov/?sphrase_id=100488 ; <http://docs.cntd.ru/document/420288510>

⁹ По результатам социологического мониторинга положения инвалидов за 2015 год, большинство респондентов оценивает доступность метрополитена на среднем уровне, а наземного транспорта – на низком уровне.



*Повторная проверка
представителями
Уполномоченного доступности
для маломобильных групп
населения надземного
пешеходного перехода
на Приморском пр.
29.10.2015.*

Уполномоченным совместно с представителями общественной инспекции инвалидов, подтвердила эти факты. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Санкт-Петербурга и Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга (КРТИ) в инструкции для диспетчеров лифтов были внесены изменения, позволяющие инвалидам и другим МГН пользоваться указанным оборудованием без ограничений. В октябре 2015 года Уполномоченным совместно с общественной инспекцией инвалидов вновь была проведена проверка указанных НПП, которая подтвердила, что пользование лифтами для инвалидов осуществляется беспрепятственно. В то же время проверка выявила «мнимую доступность» – нарушения в работе лифтового оборудования, а также ряд существенных для МГН конструктивных недостатков НПП. О результатах проверки Уполномоченный проинформировал КРТИ, после чего платформы всех НПП были приведены в рабочее состояние и беспрепятственный доступ к ним был обеспечен. В ответе КРТИ Уполномоченному сообщалось, что в дальнейшем формирование технических условий на проектирование, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт НПП с подъемным оборудованием будет осуществляться с учетом замечаний общественной инспекции инвалидов¹⁰.

Еще в 2014 году Уполномоченным были выявлены проблемы в реализации права инвалидов на специальное транспортное обслуживание – социальное такси. По предложению Уполномоченного были внесены дополнительные требования к транспортным организациям, предоставляющим услуги социального такси: каждая организация, которая получает право на специальное транспортное обслуживание населения, должна иметь на своем балансе не менее одного автомобиля, специально оборудованного для перевозки инвалидов¹¹. По итогам квалификационного отбора, проведенного уже по новым правилам¹², на 1 января 2015 года для предоставления услуг социального такси имелось 53 транспортных средства, специально оборудованных для перевозки инвалидов-колясочников.

9 сентября 2015 года Уполномоченный провел «горячую линию» по вопросам работы социального такси в Санкт-Петербурге, в ходе которой выяснилось, что не все водители социального такси подготовлены для работы с лицами, имеющими ограничения в передвижении. Так, поступила жалоба на неоказание инвалиду¹³ соответствующей

¹⁰ Письмо Комитета по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга от 23.12.2015 № 01-10-5769/15-2-1.

¹¹ Распоряжение Комитета по транспорту от 08.06.2014 № 85-р «О внесении изменений в распоряжение Комитета по транспорту от 19.04.2011 № 38-р».

¹² Письмо Комитета по транспорту от 03.02.2015 № 01-08-1734/15-0-1.

¹³ Обращение от 14.09.2015 № 1000/15.

помощи при посадке и высадке из автомобиля. В ходе рассмотрения данной жалобы было установлено, что единые требования к участникам квалификационного отбора по осуществлению ими специального транспортного обслуживания (например, методические материалы, рекомендации или инструкции) и критерии оценки подготовки водителей к предоставлению услуг инвалидам не предусмотрены. При этом у Комитета по транспорту полномочия на разработку указанных требований отсутствуют¹⁴. Разработку инструкций по осуществлению специального транспортного обслуживания транспортные организации проводят самостоятельно при формировании комплекта документов для проведения квалификационного отбора¹⁵.



*Социальное такси
для маломобильных групп
населения.*

В сложившейся ситуации следует обратить внимание на проблему низкой оценки инвалидами качества оказания транспортных услуг водителями социального такси. Необходимо разработать единые специальные требования к профессиональным умениям и навыкам по транспортному обслуживанию лиц с ограничениями жизнедеятельности для сотрудников транспортных организаций (например, в городе Москве права и обязанности водителя при оказании услуг по транспортному обслуживанию инвалидов закреплены в Регламенте оказания услуг по транспортному обслуживанию лиц с ограничениями жизнедеятельности).

Реализация прав инвалидов при обеспечении безопасности дорожного движения. Беспрепятственное передвижение инвалидов и МГН в городском пространстве Санкт-Петербурга тесно связано с обеспечением безопасности дорожного движения.

19 июня 2015 года вступили в силу изменения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и статье 21 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», предусмотренные Федеральным законом Российской Федерации от 08.06.2015 № 143-ФЗ. Эти изменения направлены на урегулирование процедуры задержания транспортных средств.

Федеральным законом усилена административная ответственность за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств в местах, отведенных для остановки или стоянки транспортных средств инвалидов (сумма штрафа за это нарушение составляет 5000 рублей). При этом за совершение названного правонарушения введена эвакуация транспортного средства, которая ранее не применялась.

¹⁴ Письмо Комитета по транспорту от 25.11.2015 № 01-08-27950/15-0-2.

¹⁵ Пункт 2.2.5 Положения о порядке проведения квалификационного отбора транспортных организаций на право осуществления специального транспортного обслуживания отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге, утвержденного распоряжением Комитета по транспорту от 19.04.2011 № 38-р.



Проверка представителями Уполномоченного и Управления ГИБДД ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области соблюдения правил остановки и стоянки в местах, отведенных для парковки транспортных средств инвалидов, у ТРЦ «Радуга» (пр. Космонавтов, д. 14). 09.07.2015.

9 июля 2015 года Уполномоченным совместно с Управлением ГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Госавтоинспекция) и представителями общественной инспекцией инвалидов была проведена проверка выполнения правил парковки у ТРЦ «Радуга» (пр. Космонавтов, д. 14). В ходе проверки неоднократно были зафиксированы случаи парковки автомобилистов на местах, предназначенных для людей с ограниченными возможностями здоровья. К нарушителям приняты меры административного воздействия.

В период с 30 ноября по 10 декабря 2015 года в Санкт-Петербурге сотрудниками Госавтоинспекции при участии представителей Уполномоченного и общественной инспекции инвалидов было проведено уже ставшее традиционным профилактическое мероприятие «Инвалид» (впервые мероприятие «Инвалид» проводилось в 2014 году¹⁶). В этот же период по инициативе Уполномоченного и поддержке ГУОБДД МВД РФ¹⁷ аналогичные мероприятия были проведены на территории Северо-Западного федерального округа (в Архангельской, Вологодской, Калининградской, Мурманской, Новгородской, Ленинградской, Псковской областях; Республиках Карелия, Коми; Ненецком автономном округе), а также в Тверской, Тульской, Ярославской, Курской, Белгородской, Ростовской, Томской областях.

В ходе мероприятия «Инвалид» в Санкт-Петербурге было проверено 293 адреса организации парковочных мест для инвалидов. В отношении водителей транспортных средств, нарушивших правила остановки или стоянки автомобилей в местах, отведенных для остановки или стоянки транспортных средств инвалидов (часть 2 статьи 12.19 КоАП РФ), составлено 1066 административных материалов. К ответственности привле-

¹⁶ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 111–112.

¹⁷ Письмо Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации от 07.10.2015 № 13/10-7042.

чено восемь должностных лиц за нарушения требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (статья 5.43 КоАП РФ)¹⁸.

Следует отметить, что проблема наличия парковочных мест для инвалидов вблизи социально значимых объектов в Санкт-Петербурге остается актуальной. Так, в реестр приоритетных объектов социальной инфраструктуры включено 6634 объекта¹⁹, при этом парковочные места для инвалидов организованы только по 279 из указанных адресов²⁰. В ответе²¹ на обращение Уполномоченного вице-губернатор Санкт-Петербурга И.Н.Албин заверил, что в Санкт-Петербурге будет сформирована адресная программа, согласно которой будут разработаны схемы организации дорожного движения с последующим включением их в план работы на 2016 год и будущие периоды.

Согласно требованиям действующего законодательства²² на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, должно выделяться не менее 10% мест для парковки транспорта инвалидов. Однако в случае с парковками вблизи гипермаркетов и крупных торговых центров, которые предназначены для многих сотен автомобилей, данная норма оказывается избыточной. Часто большое количество парковочных мест для транспорта инвалидов вблизи гипермаркетов пустует, в то время как наблюдается дефицит свободных парковочных мест, связанный с большим наплывом посетителей. Представляется целесообразным установить более гибкий механизм по выделению парковочных мест для инвалидов.

Доступность услуг и объектов социальной инфраструктуры. Результаты социологического мониторинга положения инвалидов, проводимого в 2015 году в рамках Программы, свидетельствуют, что приоритетным для них является доступ



*Совместные рейды
Уполномоченного и Управления
ГИБДД ГУ МВД РФ
по Санкт-Петербургу
и Ленинградской области.
03.12.2015.*

*В проверке приняли участие
координаторы Общественной
инспекции по контролю
за созданием доступной среды
жизнедеятельности для
инвалидов в Санкт-Петербурге.*



*03.12.2015.
Проверка организации
парковочных мест
для инвалидов у ресторана
«Дольче Амаро»
(ул. Барочная, д. 10, корп. 1).*

¹⁸ Письмо УГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 13.01.2016 № 12/2-173.

¹⁹ http://gov.spb.ru/helper/social/soc_invalid/programma-sozdanie-dostupnoj-sredy-zhiznedeyatelnosti-dlya-invalidov-v/

²⁰ Письмо Комитета по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга от 04.09.2015 № 01-10-4086/15-2-1.

²¹ Письмо вице-губернатора Санкт-Петербурга И.Н.Албина от 13.11.2015 № 05-08-8560/15-0-1.

²² Статья 15 Федерального закона Российской Федерации от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; пункт 4.2 Свода правил «СП 59.13330.2012. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001», утвержденного Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 605.



*Аптека № 250
(пр. Испытателей, д. 31).
Проверка 25.01.2015.*

Нарушения технических нормативов при обеспечении в аптеке условий доступной среды для инвалидов или МГН: превышение высоты 115 см от уровня пола в рабочих зонах касс; ненадлежащим образом установлен пандус.

к услугам медицины (4,8 баллов по пятибалльной шкале)²³. В свою очередь, реализация инвалидами права на охрану здоровья и медицинскую помощь предполагает использование права на льготное лекарственное обеспечение²⁴, обращение к услугам аптек. При этом доступность аптек оценивается большинством инвалидов (61,5%) на среднем (40,2%) и низком (21,3%) уровнях.

В Докладах Уполномоченного за 2013 и 2014 годы приводились данные о нарушениях прав инвалидов-колясочников на доступ в аптеки, осуществляющие отпуск лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения по рецептам врачей, выдаваемым гражданам, имеющим право на государственную социальную помощь (социальные аптеки)²⁵. Еще в 2013 году Комитету по здравоохранению было рекомендовано при проведении конкурсных процедур среди фармацевтических организаций включить в конкурсную документацию требования по обеспечению доступности социальных аптек²⁶, однако вплоть до 2015 года такие условия не соблюдались. Об этом свидетельствуют результаты проведенных Уполномоченным, в том числе совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга²⁷, проверок доступности социальных аптек, которые выявили наличие таких же нарушений, как и в предыдущие годы.

Так, прокуратурой Санкт-Петербурга в деятельности сети аптек ОАО «Петербургские аптеки» и Комитета по здравоохранению были выявлены многочисленные нарушения при исполнении Федерального закона Российской Федерации от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Программы, которые послужили основанием для внесения представления. По итогам рассмотрения представления было проведено обследование аптек²⁸, а также принято решение о прове-

дении строительных и иных работ в помещениях аптек с учетом действующего законодательства в части обеспечения доступности для инвалидов и МГН (были разработаны Перечни мероприятий по обустройству аптек на предмет их доступности для инвалидов и других МГН)²⁹. Остается надеяться, что эти меры наконец принесут результат.

²³ Результаты социологического мониторинга положения инвалидов за 2015 год.

²⁴ См. раздел «Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту».

²⁵ Исполнителем по государственному контракту является ОАО «Центральная фармацевтическая база Санкт-Петербурга».

²⁶ Письмо вице-губернатора Санкт-Петербурга О.А.Казанской от 12.07.2013 № 04-13-1262/13-0-1.

²⁷ В рамках Соглашения о совместной деятельности Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга.

²⁸ Письмо вице-губернатора Санкт-Петербурга О.А.Казанской от 21.09.2015 № 10-17-2123/15-0-1.

²⁹ Письма прокуратуры Санкт-Петербурга от 20.06.2015 № 7-35-2015 и от 15.02.2016 № 7-35-2016.

В 2015 году в Санкт-Петербурге имели место проблемы, связанные с обеспечением доступности целого ряда учреждений, предоставляющих социальные услуги, в том числе инвалидам.

Так, сохранила свою актуальность проблема доступности помещений судов для людей с ограниченными возможностями здоровья, что нередко становится препятствием в реализации их права на судебную защиту³⁰.

Органами прокуратуры выявлены многочисленные нарушения действующего законодательства со стороны Управления федеральной почтовой связи Санкт-Петербурга и Ленинградской области – филиала ФГУП «Почта России», выразившиеся в отсутствии доступного входа в почтовые отделения и невозможности получения в них услуг инвалидам и иным МГН. По итогам проверки прокуратурой Санкт-Петербурга было внесено представление, районными прокуратурами в суды направлены иски о возмещении вреда, причиненного нарушением права на доступность³¹.

В 2015 году в ходе совместной проверки Уполномоченным и Прокуратурой Санкт-Петербурга Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Специальный интернат для инвалидов и граждан пенсионного возраста, освобожденных из мест лишения свободы» в поселке Усть-Ижора (Специальный интернат)³² было установлено, что здание Специального интерната не приспособлено для проживания инвалидов ввиду отсутствия элементов доступной среды (пандусов, аппарелей и иных средств подъема инвалидов, рельефных знаков для инвалидов по зрению) и наличия множества препятствий (перепадов высоты пола, порогов и др.). Санитарно-гигиенические помещения Специального интерната не оборудованы техническими средствами для инвалидов и иных МГН. По результатам проведенной проверки прокуратурой Санкт-Петербурга было внесено представление³³.



*Аптека № 242
Ленинский пр., д. 118).
Проверка 07.02.2015.*

*«Мнимая доступность»
объекта для инвалидов и МГН:
пандус и завышенные пороги
не позволяют подняться без
посторонней помощи.*

Доступность услуг и объектов в сферах культуры и образования. Интеграция людей с ограниченными возможностями в общество в соответствии с положениями Конвенции о правах инвалидов невозможна без обеспечения реализации ими права на доступ к культурным ценностям и образованию.

³⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 69–72; Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 68; раздел «Право на справедливый суд».

³¹ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 15.02.2016 № 7-35-2016.

³² На момент проведения проверки (19.05.2015) из 44 человек, проживающих в учреждении, 37 являлись инвалидами, трое из которых передвигались на креслах-колясках.

³³ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 15.02.2016 № 7-35-2016.



*Государственный Русский музей.
Церемония открытия для людей
с ограниченными возможностями
здоровья экспозиций Михайловского
дворца и корпуса Бенуа.
18.12.2015.*

Поступающие к Уполномоченному обращения свидетельствуют, что проблемы с реализацией прав инвалидов актуальны и в данных сферах.

Так, о невозможности посетить Федеральное государственное учреждение культуры «Государственный Русский музей» из-за отсутствия там необходимых элементов доступной среды для инвалидов-колясочников сообщил Уполномоченному гражданин К.³⁴. После обращения омбудсмена к руководству музея подъемные устройства для посетителей с ограниченными возможностями здоровья, передвигающихся на колясках, были восстановлены и модернизированы.

Поступившая жалоба инвалида Г.³⁵ на отказ ему частным образовательным учреждением в получении образования выявила целый пласт проблем, связанных с тем, что

люди с инвалидностью получают от государственных органов и образовательных учреждений недостаточно информации о возможностях, которые им могут быть предоставлены для получения профессионального образования, соответствующего их желанию.

Правовое просвещение и информирование по вопросам защиты прав инвалидов на создание доступной среды

При поддержке Уполномоченного 16 ноября 2015 года Региональный учебно-информационный центр «Рубикон» провел информационно-правовой семинар, в котором приняли участие более 100 представителей государственных органов и учреждений Санкт-Петербурга, общественных организаций инвалидов и др.

На семинаре обсуждались вопросы эффективности формирования доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге. Наиболее важной задачей была признана разработка и применение комплексного подхода в работе по созданию доступной среды, в том числе с привлечением общественных организаций инвалидов.

Одним из важнейших условий интеграции инвалидов в общество является обеспечение их права на доступ к информации наравне с другими³⁶. Большая роль в этом процессе принадлежит информационным ресурсам Правительства Санкт-Петербурга, таким как сайт «Доступная среда жизнедеятельности инвалидов Санкт-Петербурга»³⁷, на котором собрана социально важная информация для инвалидов, и «Портал общественного транспорта Санкт-Петербурга»³⁸, который предоставляет инвалидам и МГН возможность построения в режиме онлайн «безбарьерного» маршрута передвижения по городу.

К сожалению, несмотря на рекомендации Уполномоченного в Докладе за 2014 год³⁹, в 2015 году, к концу срока реализации Программы, карты доступности объектов социальной

³⁴ Обращение от 17.02.2015 № 146/15.

³⁵ Обращение от 01.09.2015 № 951.

³⁶ Статья 21 Конвенции о правах инвалидов.

³⁷ www.city4you.spb.ru

³⁸ <http://transport.org.spb.ru/Portal/transport/main;jsessionid=3D5EB58FEBEED74679B8B76A43E8A241>

³⁹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 145.

инфраструктуры, предусмотренные на сайте «Доступная среда жизнедеятельности инвалидов Санкт-Петербурга, так и не были завершены. Между тем развитие и совершенствование указанного информационного ресурса необходимо продолжать, поскольку инвалиды не перестают нуждаться в доступной информации об услугах и объектах в приоритетных сферах жизнедеятельности, о чем свидетельствуют результаты ежегодного социологического мониторинга⁴⁰.

К работе, ведущейся в Санкт-Петербурге по информированию людей с ограниченными возможностями здоровья, необходимо привлекать информационные ресурсы некоммерческих организаций, примером которых могут служить интернет-портал «Карта правовых возможностей»⁴¹, разработанный в 2015 году Санкт-Петербургской ассоциацией общественных объединений родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ» для облегчения доступа к правовой информации инвалидов, МГН и членов их семей, а также благотворительная газета «Русский инвалид»⁴².

Рекомендации

1. Правительству Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о разработке очередной адресной программы «Доступная среда» и подготовке предложений по внесению изменений в Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год» в части выделения денежных средств на выполнение мероприятий по обеспечению нормативных требований доступности для инвалидов и других маломобильных групп населения в государственных учреждениях.

2. Правительству Санкт-Петербурга обеспечить межведомственную координацию мероприятий по созданию доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге.

3. Комитету по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга ускорить рассмотрение вопроса о формировании адресной программы по созданию парковочных мест для инвалидов у социально значимых объектов в Санкт-Петербурге на 2016 год.

Сохраняют также актуальность рекомендации № 7 и 9 к разделу «Права отдельных категорий граждан», сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2014 год⁴³.



Семинар «Механизмы формирования доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и иных маломобильных групп населения. Проблемы и решения при подготовке мероприятий по формированию безбарьерной среды». 16.11.2015.



Аппаратная телекомпании ТКТ ТВ. Запись программы «Районы. Кварталы», посвященной Международному дню инвалидов. 03.12.2015.

⁴⁰ По результатам социологического мониторинга положения инвалидов за 2015 год, на втором месте по важности различных услуг для инвалидов после медицинских являются услуги в сфере информации и связи (3,92 балла по пятибалльной системе).

⁴¹ <http://www.pravogaoordi.ru/>

⁴² <http://rinvalid.ucoz.ru/>

⁴³ Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 144–145.

1.12.3. Права проживающих в психоневрологических интернатах

Конвенция о правах инвалидов, преамбула

Инвалидность — это эволюционирующее понятие, и она является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими.

С момента ратификации Конвенции о правах инвалидов в 2012 году в России сделаны конкретные шаги для имплементации ее положений. Однако многие вопросы по-прежнему вызывают беспокойство.

Для людей с ментальной инвалидностью¹ реализация прав, расширение своих возможностей и раскрытие потенциала особенно затруднительны. Несмотря на важные изменения в законодательстве, призванные обеспечить открытость психоневрологических интернатов (ПНИ, интернаты), в которых получают социальные услуги граждане, страдающие нарушениями психоневрологического профиля, эти учреждения по-прежнему остаются фактически закрытыми, а живущие в них люди невидимы для общества. По этой причине Уполномоченный уделяет особое внимание контролю за соблюдением прав данной категории лиц.

По состоянию на 31 декабря 2015 года в восьми ПНИ Санкт-Петербурга получали социальные услуги 6306 человек, из них 2798 граждан, признанных недееспособными. В пяти домах-интернатах для детей с отклонениями в умственном развитии по состоянию на 31 декабря 2015 года проживало 755 детей, из них 396 детей, имеющих родителей, 47 детей-сирот и 210 детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 15 обращений по вопросам защиты прав людей с ментальной инвалидностью. Сотрудники аппарата Уполномоченного провели проверки соблюдения прав человека в двух интернатах, посетили психиатрический стационар, в который госпитализируются больные из ПНИ, участвовали в семинарах и круглых столах по данной тематике, поддерживали постоянный контакт с органами государственной власти и общественными организациями. По результатам этой работы 21 декабря 2015 года в офисе Уполномоченного прошло рабочее совещание с участием представителей Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга (Комитет по социальной политике), ПНИ и представителей учреждений здравоохранения.

В 2015 году по итогам посещения нескольких интернатов города Губернатор Санкт-Петербурга Г.С.Полтавченко заявил о планах по строительству в регионе новых ПНИ и расширению уже имеющихся. Эти меры будут способствовать ликвидации очереди в данные учреждения. В то же время для обеспечения благополучия людей с ментальной инвалидностью необходим постепенный переход от крупных социальных учреждений

¹ При использовании понятия «ментальная инвалидность» здесь имеются в виду устойчивые психические, интеллектуальные или сенсорные нарушения, которые препятствуют полному и эффективному участию человека в жизни общества наравне с другими.



Совещание по вопросам реализации прав людей с ментальной инвалидностью. 21.12.2015.

к различным формам сопровождаемого проживания, учитывающим индивидуальные потребности и предпочтения человека².

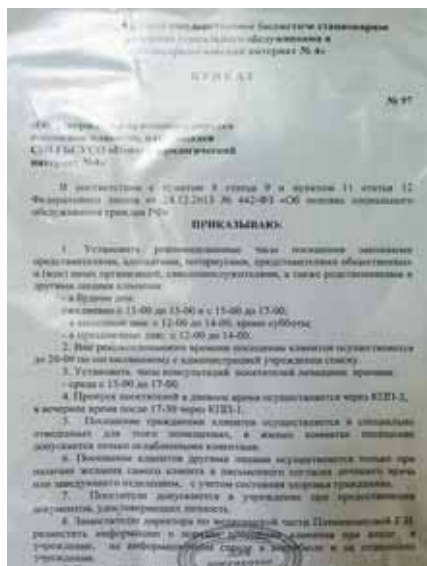
По итогам работы Уполномоченного в 2015 году можно выделить следующие основные проблемы в сфере соблюдения прав лиц, получающих социальные услуги в ПНИ:

- закрытость интернатов;
- неудовлетворительная организация осознанной деятельности и реабилитации людей с ментальной инвалидностью.

Закрытость интернатов

Для людей, постоянно проживающих в ПНИ, поддержание социальных связей с родственниками и друзьями представляет особую значимость, позволяет им оставаться частью сообщества, основой которого является семья. Поэтому недопустимо, когда возможности для такого общения произвольно ограничиваются.

² Статья 19 Конвенции о правах инвалидов предусматривает, что государства-участники должны принимать эффективные и надлежащие меры для обеспечения того, чтобы инвалиды имели доступ к разного рода оказываемым на дому, по месту жительства и иным вспомогательным услугам на базе местного сообщества, включая персональную помощь, необходимую для поддержки жизни в местном сообществе и включения в него, а также для недопущения изоляции или сегрегации их от местного сообщества. Комитет ООН по правам инвалидов в замечании общего порядка № 1 (документ CRPD/C/GC/1 от 19.05.2014) отметил, что сегрегация инвалидов в различных учреждениях по-прежнему представляет собой повсеместную и скрытую проблему, которая влечет за собой нарушение целого ряда прав, гарантированных Конвенцией о правах инвалидов. Широко распространена практика, когда администрация учреждений уполномочена совершать все юридически важные действия вместо лиц, содержащихся в этих учреждениях. Таким образом, все полномочия и весь контроль переходят к данным учреждениям. Комитет указал, что в целях соблюдения Конвенции о правах инвалидов и уважения прав человека необходимо добиться деинституционализации, чтобы человек сам был в состоянии выбирать, где и с кем проживать (пункт 46 Замечаний общего порядка).



*Приказ «Об утверждении
временного порядка посещения
клиентов, находящихся
в СПб ГБСУО
«Психоневрологический интернат
№ 4»» от 30.12.2014.*



*Участники совещания
по вопросам реализации
прав людей с ментальной
инвалидностью. 21.12.2015.*

В докладе Уполномоченного за 2014 год была отмечена проблема необоснованного ограничения часов посещения проживающих в ПНИ родственниками и знакомыми³. После вмешательства Уполномоченного порядок посещений был в целом приведен в соответствие с действующим законодательством. Тем не менее в ходе проверки Санкт-Петербургского государственного бюджетного стационарного учреждения социального обслуживания «Психоневрологический интернат № 4» (ПНИ-4) в июле 2015 года вновь было выявлено нарушение закона.

Часы посещения проживающих в ПНИ-4 родственниками и иными лицами установлены приказом директора ПНИ-4 от 30.12.2014, в пункте 1 которого устанавливаются рекомендованные часы посещения клиентов законными представителями, адвокатами, нотариусами, представителями общественных и (или) иных организаций, священнослужителями, а также родственниками и другими лицами. При этом пункт 6 приказа предусматривает, что посещение клиентов другими лицами осуществляется только при наличии письменного согласия лечащего врача или заведующего отделением.

Таким образом, пункт 6 приказа противоречит пункту 1 этого же документа и не соответствует требованиям пункта 8 статьи 9 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (Закон об основах социального обслуживания), согласно которым получатели социальных услуг имеют право на свободное посещение любыми лицами в дневное и вечернее время. Кроме того, рекомендованные в приказе часы посещения не включают вечерние часы и субботные дни, что может ограничивать возможность посещения проживающих в ПНИ-4 в это время.

Как разъяснил директор ПНИ-4 на рабочем совещании 21 декабря 2015 года, ограничение на посещение получателей социальных услуг «иными лицами» в первую очередь касается посещений получателей социальных услуг волонтерами благотворительных организаций.

Такая позиция интерната прямо противоречит действующему законодательству и нарушает право получателя социальных услуг на свободное посещение всеми, кого получатель социальных услуг захочет видеть, делая учреждение фактически закрытым. Следует при этом отметить, что в 2014 году в ходе работы организованного Уполномо-

³ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 118–119.

ченным круглого стола председатель Комитета по социальной политике заявил о том, что произвольное ограничение доступа волонтеров в ПНИ недопустимо. Значимость работы волонтеров для людей с инвалидностью и общества признали все участники круглого стола⁴.

Открытость интернатов напрямую связана с возможностями для людей с инвалидностью покидать их пределы, посещать социально значимые учреждения и навещать родственников. В 2015 году к Уполномоченному поступала информация о недостатках работы системы специального транспортного обслуживания (социальное такси), в результате которых доступ к данной социальной услуге для лиц, проживающих в интернатах и подпадающих под категории, предусмотренные статьей 2 Закона Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 397-60 «О специальном транспортном обслуживании отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге»⁵, зачастую становился затруднительным.

К Уполномоченному обратилась М., сын которой получает социальные услуги в Санкт-Петербургском государственном автономном учреждении социального обслуживания «Психоневрологический интернат № 10» (ПНИ-10), с жалобой на то, что граждане, состоящие на регистрационном учете по месту жительства в интернате, не могут воспользоваться услугами социального такси для поездок к близким родственникам. При этом лица, состоящие на регистрационном учете по месту жительства близких родственников, но фактически проживающие в интернате, данной услугой воспользоваться могут. Комитет по социальной политике подтвердил данную ситуацию⁶.

Учитывая важность поддержания семейных связей для людей с инвалидностью, а также закрепленный Конституцией Российской Федерации принцип равенства прав и свобод человека независимо от места жительства и других обстоятельств, представляется, что подобная ситуация носит дискриминационный характер и требует внесения изменений в законодательство, регулирующее предоставление услуг социального такси.

На недостатки работы социального такси также указывал М., проживающий в Санкт-Петербургском государственном бюджетном стационарном учреждении социального обслуживания «Психоневрологический интернат № 3» (ПНИ-3). М. жаловался на запрос операторами при заказе поездки на социальном такси не предусмотренной нормативными правовыми актами информации⁷. Лица, получающие социальные услуги в интернатах, в силу ограничений здоровья зачастую не готовы быстро предоставить запрашиваемую информацию, в результате чего операторы отказывают в принятии заказа.

В большинстве интернатов города действуют так называемые отделения усиленного медицинского наблюде-



Социальное такси на территории психоневрологического интерната № 10 (ул. Коллонтай, д. 36).

⁴ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 118.

⁵ С 1 января 2016 года предоставление услуг социального такси регулируется Законом Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

⁶ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 26.10.2015 № 12.90-20142.

⁷ При заказе социального такси для поездки в поликлинику некоторые операторы запрашивали номер талона на запись к врачу, фамилию врача; при поездке в суд – номер судебного дела и т. п.

УТВЕРЖАЮ Директор СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат №4» А.С. Юрфатов 30 мая 2016. РАСПОРЯДОК ДНЯ	
ПОДЪЕМ	7-00
ТУАЛЕТ И ПРОВЕТРИВАНИЕ КОМНАТ	7-00 – 8-00
ЗАВТРАК	8-00 – 9-00
ВТОРОЙ ЗАВТРАК	10-30 – 11-00
ОБХОД ВРАЧА, ПРИЕМ ЛЕКАРСТВ	10-00 – 11-00
ПРОГУЛКА	11-00 – 14-00
ОБЕД	14-15 – 15-00
ПРИЕМ ЛЕКАРСТВ	15-00 – 16-00
ТИШИЙ ЧАС	16-00 – 17-00
ДОСУГ, ПРОГУЛКА	17-00 – 18-30
УЖИН	18-45 – 19-30
ПРИЕМ ЛЕКАРСТВ	20-00 – 21-00
ДОСУГ	21-00 – 22-00
ПРОВЕТРИВАНИЕ КОМНАТ, ВЕЧЕРНИЙ ТУАЛЕТ	22-00 – 23-00
СОН	23-00

*Распорядок дня
в психоневрологическом
интернате № 4 (г. Пушкин,
Павловское шоссе, д. 67 А).*

ния, режим проживания в которых предполагает существенное ограничение прав граждан. Данные отделения невозможно покинуть самостоятельно, они в буквальном смысле слова закрываются на ключ, возможности для осознанной деятельности в них ограничены, прогулки зачастую осуществляются на специально огороженной территории.

Организация подобных отделений законом не предусмотрена, они действуют на основании приказа Минсоцобеспечения РСФСР от 24.09.1981 № 109, положения которого могут применяться лишь в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и действующему законодательству.

Обращает на себя внимание отсутствие полной и официальной информации о том, какие ограничения предусмотрены в данных отделениях, и об основаниях перевода в них получателей социальных услуг в ПНИ. Это приводит к тому, что помещение в «закрытые» отделения может производиться произвольно, а возможности для судебного обжалования перевода оказываются ограничены.

В ходе проверки ПНИ-4 8 июля 2015 года к представителю Уполномоченного обратилась дееспособная Ш. с просьбой о переводе в отделение свободного проживания. Представитель Уполномоченного разъяснила администрации ПНИ-4, что недобровольное содержание Ш. в фактически закрытом отделении нарушает ее право на свободу и личную неприкосновенность, гарантированное статьей 22 Конституции Российской Федерации. Директору ПНИ было также разъяснено, что, в случае если меры ограничения физической свободы в отношении заявительницы необходимы в силу ее психического состояния, единственным установленным законом механизмом обеспечения таких ограничений вопреки воле Ш. является недобровольная госпитализация в судебном порядке, предусмотренная статьей 29 Федерального закона от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (Закон о психиатрической помощи).

Администрация ПНИ-4 не дала четких разъяснений, по каким причинам наблюдение за поведением Ш. невозможно осуществлять в отделении свободного проживания, то есть в наименее ограничительных для нее условиях. Ранее в 2014 году аппаратом Уполномоченного также был выявлен случай необоснованного помещения человека в отделение усиленного медицинского наблюдения в ПНИ-4⁸. Следует отметить, что в обоих случаях проживающие воспринимали свое помещение в отделение усиленного медицинского наблюдения как наказание за какие-либо проступки.

По итогам проверки Ш. была добровольно госпитализирована в Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Санкт-Петербургская психиатрическая больница № 1 им. П.П.Кашенко».

⁸ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 119–120.

Практика свидетельствует, что обеспечение безопасности получателей социальных услуг в интернатах возможно без ограничения их свободы. В ходе посещения сотрудниками аппарата Уполномоченного ПНИ-10 18 мая 2015 года директор данного учреждения пояснил, что в ПНИ-10 отделения усиленного медицинского наблюдения отсутствуют. Сотрудники ПНИ-10 обеспечивают безопасность получателей социальных услуг, включая лиц, склонных к агрессии, и окружающих их людей, не прибегая к ограничению их конституционного права на свободу.

На рабочем совещании 21 декабря 2015 года представители ПНИ высказали мнение о том, что одним из основных препятствий к отказу от практики отделений усиленного медицинского наблюдения является нехватка персонала в интернатах.



Санкт-Петербургская психиатрическая больница № 1 им. П.П.Кашенко (Ленинградская область, Гатчинский район, с. Никольское, ул. Меньковская, д. 10).

Организация осознанной деятельности и реабилитация людей с инвалидностью в ПНИ

Неукомплектованность штатов интернатов сказывается на всех сферах жизни людей с инвалидностью, что в конечном счете отражается на возможности реализации ими своих конституционных прав. Представители интернатов отмечают, что для оказания социальных услуг в ПНИ в предусмотренном законом объеме штаты интернатов должны быть укомплектованы в соответствии с установленными нормативами.

По состоянию на 14 января 2016 года средняя укомплектованность штатов ПНИ Санкт-Петербурга составляла 76,6%, самая низкая укомплектованность отмечалась в Санкт-Петербургском государственном бюджетном стационарном учреждении социального обслуживания «Психоневрологический интернат № 7» (56,4%), самая высокая – в ПНИ-3 (87,3%)⁹.

Обращают на себя внимание различия в объеме услуг по реабилитации людей с инвалидностью в интернатах города. Так, в ПНИ-3 и ПНИ-10 реализуются образовательные программы для инвалидов, работают мастерские, отмечается относительно высокий уровень трудовой занятости. При этом в ПНИ-4 реабилитация получателей социальных услуг проводится в минимальном объеме¹⁰. Представители интернатов объясняют такое расхождение различным контингентом проживающих, на который рассчитаны интернаты. Так, по представленной информации, в ПНИ-3 и ПНИ-10 получают социальные услуги преимущественно молодые инвалиды, тогда как ряд других интернатов рассчитан на людей пожилого возраста.

В этой связи следует отметить, что Закон об основах социального обслуживания предусматривает предоставление услуг по реабилитации всем получателям социальных услуг согласно специально составленной индивидуальной программе. Так, люди с тяжелыми

⁹ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 14.01.2016 № 15-320/15-0-3.

¹⁰ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 117.



*Спортивный зал
для реабилитации проживающих
в психоневрологическом
интернате № 10
(ул. Коллонтай, д. 36).*



*Творческая работа проживающего
в психоневрологическом
интернате № 3 Василия Колузаева.
Подарок Уполномоченному
от Санкт-Петербургской
благотворительной общественной
организации «Перспективы».*

множественными нарушениями развития и пожилые граждане нуждаются во всесторонней реабилитации не менее других лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Статья 16 Закона об основах социального обслуживания, вступившего в силу 1 января 2015 года, предусматривает составление индивидуальной программы для получателей социальных услуг, в которой отражаются виды, объем, условия предоставления социальных услуг и иная информация. Согласно закону индивидуальная программа должна составляться специально уполномоченным на это органом субъекта Российской Федерации и является обязательной для поставщика социальных услуг. На момент проверки ПНИ-4 8 июля 2015 года индивидуальные программы получателей социальных услуг, чьи личные дела были изучены представителем Уполномоченного, отсутствовали.

Несмотря на отсутствие должным образом составленных индивидуальных программ, плата за предоставление услуг в ПНИ-4 была с 1 июня 2015 года повышена и установлена в размере 75% от среднедушевого дохода, который складывается из пенсии и иных доходов гражданина. До 1 июня 2015 года стоимость услуг составляла 75% от размера пенсии получателя социальных услуг. В ситуации, при которой базовое требование закона о предоставлении социальных услуг согласно индивидуальной программе не выполнялось, повышение платы за услуги с 1 июня 2015 года представляется необоснованным.

Вызывает беспокойство практика организации прогулок в ПНИ. Так, несмотря на теплую хорошую погоду в день проверки ПНИ-4 8 июля 2015 года, обратило на себя внимание небольшое число гуляющих по территории интерната (около 10% проживающих). Люди, передвигающиеся в креслах-колясках, гуляли только в сопровождении своих родственников. Имеются основания

полагать, что проблемы организации прогулок для лиц, которые не могут самостоятельно передвигаться, напрямую связаны с нехваткой персонала в интернатах.

В докладе Уполномоченного за 2014 год отмечалась проблема ограничения прав получателей социальных услуг в ПНИ в связи с вступлением в силу Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»¹¹. В 2015 году ситуация не изменилась, и Уполномоченный обратился в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга (Законодательное Собрание) с предложением рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу с законодательной инициативой о внесении изменений в данный закон, с тем чтобы он прямо предусматривал выделение специальных мест для курения в интернатах

¹¹ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 120–121.

и психиатрических стационарах. Соответствующие законодательные поправки были разработаны в аппарате Уполномоченного и переданы в Законодательное Собрание.

По-прежнему не приведены в соответствие с действующим законодательством приказы Минсоцобеспечения РСФСР от 24.09.1981 № 109 и от 27.12.1978 № 145, ряд положений которых противоречит Конституции Российской Федерации и действующим законам.

Вместе с тем в решении некоторых из обозначенных в прошлогоднем докладе проблем наметилась положительная динамика.

Так, по наблюдениям общественных организаций, случаи произвольного недопуска волонтеров к получателям социальных услуг в ПНИ в 2015 году были единичными. Тем не менее создание механизма разрешения конфликтных ситуаций, связанных с деятельностью волонтеров в ПНИ, способствовало бы наиболее полному решению вопроса.

В докладе за 2014 год Уполномоченный также отмечал проблему конфликта интересов ПНИ как организации, предоставляющей социальные услуги, и одновременно в силу закона исполняющей обязанности опекуна проживающих в нем недееспособных лиц¹². В 2015 году в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий изменение данных положений об опеке и попечительстве в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан¹³.

Рекомендации

1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга», с тем чтобы услуги по специальному транспортному обслуживанию предоставлялись получателям социальных услуг в стационарных социальных учреждениях для поездок к близким родственникам вне зависимости от места регистрации получателя социальных услуг.

2. Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга и подведомственным ему психоневрологическим интернатам:

- принять меры по укомплектованию штатов интернатов в соответствии с действующими нормативами;
- рассмотреть вопрос об отказе от практики организации в психоневрологических интернатах отделений усиленного медицинского наблюдения.

Сохраняют также актуальность рекомендации № 2, 4, 8 к разделу «Права отдельных категорий граждан», сформулированные в Докладе Уполномоченного за 2014 год¹⁴.



Объявление о запрете курения в помещениях и на территории психоневрологического интерната № 4 (г. Пушкин, Павловское шоссе, д. 67 А).

¹² См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 121.

¹³ Законопроект № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» (документ внесен 10.09.2015).

¹⁴ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 144–145.

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.

*В 2015 году
в Санкт-Петербурге
на миграционный учет
поставлено*

*более **1563 тыс.**
иностраннных граждан.*

*Снято с миграционного учета
около **1135 тыс.** человек.*

*Разрешение на работу
получили **10 842**
иностраннных гражданина.*

*Патент на осуществление
трудовой деятельности
получили **184 159** человек
(в 2,1 раза больше,
чем в 2014 году).*

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

Санкт-Петербург по-прежнему остается важнейшим центром иммиграции, занимая второе место среди российских регионов по количеству въехавших, состоящих на миграционном учете и трудоустроенных иностранных граждан.

В 2015 году на положение иностранцев оказывали влияние различные факторы.

Изменилось законодательство в сфере трудовой миграции. Режим квотирования иностранной рабочей силы в отношении граждан государств, с которыми у России установлен безвизовый режим въезда, был заменен патентной системой. Расширились полномочия субъектов Российской Федерации, Санкт-Петербург получил право устанавливать региональный коэффициент, применяемый при расчете авансовых платежей по налогу на доходы физических лиц, уплачиваемых иностранными гражданами, регулировать количество патентов и определять выдающую их организацию. При этом налоговые отчисления по патентам полностью поступают в бюджет Санкт-Петербурга¹. Таким образом, Правительство Санкт-Петербурга получило новые возможности влияния на миграционную политику в регионе. В 2015 году УФМС было направлено в бюджет Санкт-Петербурга свыше 3,8 млрд рублей – в 4,2 раза больше, чем в 2014 году². В то же время возросший ежемесячный авансовый платеж по налогу на доходы физических лиц, уплачиваемый иностран-

ными гражданами (3000 рублей в месяц), и завышенная стоимость оформления патента (в Санкт-Петербурге – 23 650 рублей; в Москве – менее 15 000 рублей), по мнению прокуратуры, привели к увеличению числа недокументированных трудовых мигрантов³.

¹ Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 24.11.2014 № 374-ФЗ «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

² http://www.dp.ru/a/2016/02/09/Migranti_prinesli_v_bjudzhe/

³ Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 29.01.2016 № 16-21-2016.

Падение курса рубля и сложная экономическая ситуация в стране снизили миграционную привлекательность Санкт-Петербурга: количество вставших в 2015 году на миграционный учет иностранных граждан снизилось на 16%, на столько же возросло число мигрантов, покинувших город⁴.

1 января 2015 года вступил в силу Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Членами нового объединения стали Российская Федерация, Армения, Беларусь, Казахстан, с 12 августа 2015 года – Киргизия. Между государствами-членами ЕАЭС установлен режим свободного рынка труда и перемещения граждан. Правовое положение граждан государств-членов ЕАЭС на территории Российской Федерации значительно улучшилось: положения Договора о ЕАЭС облегчают режим миграционного учета и трудоустройства, устанавливают широкий перечень прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, гарантируют равный с гражданами России доступ к социальным гарантиям и государственным услугам, соблюдение прав (право на защиту собственности, на беспрепятственный перевод денежных средств, на получение информации от государства и работодателя), устанавливают механизмы защиты трудовых и социальных прав⁵. Подобный подход соответствует международным стандартам защиты прав трудящихся-мигрантов.

Количество граждан стран ЕАЭС, пребывающих в Санкт-Петербурге, в 2015 году возросло и составило более 148 тысяч человек (в 2014 году – 138 331 человек)⁶.

Возросло количество лиц, ищущих убежище, прежде всего из Украины: в 2015 году количество лиц, имеющих временное убежище на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, составило 17 914 человек (на 30% больше, чем в 2014 году)⁷.

В 2015 году улучшилась ситуация с доступом иностранных граждан к информации. Санкт-Петербургским государственным автономным учреждением «Центр трудовых ресурсов» разработаны информационные материалы для иностранных граждан, установлен информационный стенд в аэропорту «Пулково», организованы информационно-консуль-



Зона миграционного контроля в аэропорту «Пулково».

25 221 иностранцу запрещен въезд в Российскую Федерацию.

Более **7600** человек выдворено из Российской Федерации за нарушения российского миграционного законодательства.

Более **15 тыс.** иностранных граждан было привлечено к административной ответственности за нарушение режима пребывания в Российской Федерации и осуществление незаконной трудовой деятельности.

Более **3,8 млрд** рублей получил бюджет Санкт-Петербурга от налоговых отчислений иностранных граждан, трудящихся на основании патентов на работу.

По данным УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области

⁴ Письмо УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 29.01.2016 № 1/2-2249.

⁵ Статьи 96, 97, 98 раздела 26 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014.

⁶ Письмо УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 29.01.2016 № 1/2-2249.

⁷ Письмо УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 20.01.2016 № 1/17-861.



Страница портала Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге «Добро пожаловать в Санкт-Петербург!» (Migrantinfo.spb.ru).



Единый миграционный центр (ул. Красного Текстильщика, д. 15).

Информационные пункты некоммерческих организаций, оказывающих правовую помощь иностранным гражданам.

тационные пункты организованного набора трудящихся-мигрантов в Киргизии и Таджикистане. В структуре агентств занятости населения Санкт-Петербурга появились отделы по работе с иностранцами. Разработан информационный портал для мигрантов «Добро пожаловать в Санкт-Петербург!», содержащий сведения о миграционном и трудовом законодательстве, полезные контакты и советы, содействующие равноправному участию иностранных граждан в социальной, экономической и культурной жизни города⁸.

Отличительной особенностью региональной миграционной политики стала высокая степень взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций: Благотворительный фонд поддержки и развития просветительских и социальных проектов «ПСП-фонд», Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста, СПбРОО «Дети Петербурга». Так, разработка материалов для этих информационных ресурсов осуществлялась с участием экспертов БФ «ПСП-фонд». НКО Санкт-Петербурга активно занимаются оказанием правовой и социальной поддержки иностранным гражданам, их информированием, способствуют адаптации и интеграции мигрантов.

В 2015 году в адрес Уполномоченного поступило 65 обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства (в 2014 году – 60), в Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики – 11. Большое количество обращений от иностранных граждан традиционно принимают социально-ориентированные некоммерческие организации.

Чаще всего иностранные граждане обращались по вопросам оформления гражданства, защиты трудовых прав, предоставления временного убежища и статуса беженца, с жалобами на действия (бездействие) органов Федеральной миграционной службы, а также за социальной поддержкой.

Сотрудничество Уполномоченного и НКО по проблемам миграции позволяет Уполномоченному оперативно получать информацию о положении мигрантов.

17 декабря 2015 года в Санкт-Петербургском Доме национальностей состоялся межрегиональный круглый стол «Миграционные процессы и права человека. Взаимодействие уполномоченных по правам человека, органов государственной власти и НКО в сфере интеграции, адаптации и защиты прав трудовых мигрантов», организованный Уполномоченным совместно с БФ «ПСП-фонд». В работе круглого стола приняли участие

⁸ Письмо Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге от 01.02.2016 № 01-63-24/16-0-1.

уполномоченные по правам человека и представители органов государственной власти из регионов Северо-Западного федерального округа.

18 декабря участники круглого стола посетили Единый миграционный центр, а также доходные дома, в которых проживают иностранные граждане, трудоустроенные в Санкт-Петербурге.

Право на гражданство

Значительное число иностранцев, прибывающих в Санкт-Петербург, стремится постоянно проживать в городе и приобрести гражданство Российской Федерации. В 2015 году количество иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на основании разрешения на временное проживание, увеличилось на 24%. Российское гражданство приобрели 5803 человека, из них 4578 – в упрощенном порядке. Носителями русского языка признаны 858 человек⁹.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание на необходимость преодоления безгражданства в Санкт-Петербурге. Тем не менее проблема безгражданства сохранила свою остроту и в 2015 году.

Вызывает беспокойство практика проведения повторных проверок обоснованности ранее выданных российских паспортов, как следствие – вынесение заключений об отсутствии гражданства Российской Федерации и признания паспортов необоснованно выданными. В результате изъятия паспортов граждане оказываются без документов, удостоверяющих личность, что затрудняет реализацию их прав и свобод.

В адрес Уполномоченного поступают многочисленные обращения от граждан, в отношении которых Федеральной миграционной службой вынесено решение об отсутствии у них принадлежности к гражданству Российской Федерации вследствие того, что их паспорта решением Федеральной миграционной службы признаны выданными в нарушение установленного порядка.

Самым распространенным основанием для принятия указанных решений является отсутствие в информационных реестрах МИД России, МВД России, ФМС России



Межрегиональный круглый стол «Миграционные процессы и права человека. Взаимодействие уполномоченных по правам человека, органов государственной власти и НКО в сфере адаптации, интеграции и защиты прав трудовых мигрантов». Санкт-Петербургский Дом национальностей. 17.12.2015.



Посещение Единого миграционного центра представителями органов государственной правозащиты Северо-Западного федерального округа. 18.12.2015.



Экзамен на знание русского языка в Едином миграционном центре.

⁹ <http://www.78.fms.gov.ru/about/Pokazateli>



Совместный прием граждан с УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Офис Уполномоченного. 26.05.2015.

сведений, подтверждающих наличие у указанных лиц российского гражданства, или вследствие установления сотрудниками ФМС фактов неправомерного оформления российского гражданства этим лицам в предыдущие годы, в том числе и в случаях нарушения установленных процедур выдачи указанных паспортов и иных документов самими должностными лицами органов, которые были уполномочены на осуществление таких функций в предшествующий период (сотрудники паспортных столов и др.).

Безгражданство и вызванное им недокументированное состояние заявителей зачастую является следствием неэффективной работы консульских служб ряда государств, а также пробелов в российском законодательстве. При этом многие заявители фактически проживают в России длительное время, являются русскоязычными либо этническими русскими, имеют семью и детей,

однако из-за отсутствия официального статуса оказываются в социально уязвимом положении.

1 января 2017 заканчивается срок действия положений Федерального закона Российской Федерации от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», направленных на урегулирование правового статуса лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 ноября 2002 года и длительное время находящихся на территории России, а также лиц, ранее необоснованно документированных российскими паспортами. По оценкам экспертов, в регионе находится около 350 человек, попадающих под действие этих положений.

Представляется целесообразным одновременно с активизацией работы по выявлению данной категории лиц продлить срок действия указанных положений закона о гражданстве и распространить их действие на людей, рожденных после 5 сентября 1991 года на территории государств, входящих в состав бывшего СССР, прибывших в Россию с родителями в несовершеннолетнем возрасте до 1 ноября 2002 года и по различным причинам не приобретшим гражданство Российской Федерации.

В БФ «ПСП-фонд» обратилась гражданка Таджикистана О., русская, имеющая троих детей и выехавшая из Таджикистана в 2004 году на постоянное место жительства в Российскую Федерацию. Согласно информации почетного консула Республики Таджикистан в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, гражданство О. и ее детей прекращено в соответствии с таджикским законодательством. Таким образом, О. и ее дети оказались в состоянии безгражданства, вынуждены незаконно пребывать на территории России и не могут оформить личные документы. В связи с этим они лишены возможности подать заявление о получении разрешения на временное проживание в Российской Федерации. В настоящий момент О. проживает в Ленинградской области и находится в недокументированном положении.

В ряде случаев безгражданство заявителей спровоцировано бездействием государственных органов страны происхождения. Подобная практика приводит к тому, что состояние безгражданства фактически передается из поколения в поколение.

Нежелание консульских учреждений ряда государств рассматривать заявления о выходе из гражданства приводят к сложностям даже в случаях, когда заявитель оформляет гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке и признан носителем русского языка.

К Уполномоченному обратился гражданин Узбекистана, постоянно проживающий на законном основании на территории Российской Федерации и признанный носителем русского языка. Данный гражданин обратился в установленном порядке в Посольство Республики Узбекистан в Российской Федерации с заявлением о выходе из гражданства, но по его заявлению длительный срок не принимается никакого решения. Отсутствие решения лишает его права обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Со слов представителей Посольства, решения о выходе из гражданства Узбекистана ожидают в течение трех и более лет.

Сложные процедуры и длительные сроки выхода из иностранного гражданства, особенно для граждан Узбекистана, нежелание консульских учреждений Украины регистрировать и удовлетворять заявления о выходе из гражданства жителей Донецкой и Луганской областей приводят к сложностям даже в случаях, когда заявитель признан носителем русского языка и оформляет гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. В результате норма закона о приеме в гражданство России иностранных граждан, признанных носителями русского языка, работает очень слабо. Из 858 носителей русского языка в 2015 году приняты в гражданство Российской Федерации только 53 человека (6%).

26 мая 2015 года в офисе Уполномоченного состоялся совместный с УФМС прием по вопросам получения российского гражданства. Основной темой консультаций стало разъяснение упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут быть признаны носителями русского языка.

Трудовые права иностранных граждан

Сохраняется проблема несоблюдения работодателями трудовых прав мигрантов.

Как и ранее, вопросы защиты трудовых прав являются преобладающей причиной обращений мигрантов в общественные организации. Так, наиболее частыми причинами обращений в БФ «ПСП-фонд» являются незаконные штрафы на производстве, незаконные увольнения, невыплата и задержки выплаты заработной платы, несоблюдение режима труда (ненормированный рабочий день), незаключение трудовых договоров.

Наиболее частой причиной нарушения трудовых прав иностранных граждан являются неформальные трудовые отношения с работодателем.

При найме иностранных граждан работодатели нередко предпочитают использовать схемы заемного труда и подмены трудовых отношений гражданско-правовыми. Особенно часто таким образом организован труд мигрантов в сфере ЖКХ и в клининговых компаниях города.



*Ул. Тверская, д. 16.
Иностранные работники
ремонтируют фасад жилого дома.*

Государственная инспекция труда в 2015 году по обращениям граждан провела 98 проверок организаций, использующих труд иностранных работников. Проверки выявили 1985 нарушений трудового законодательства, в том числе 1416 нарушений требований охраны труда¹⁰. Несоблюдение норм охраны труда стало непосредственной причиной повышенного травматизма мигрантов, занятых в строительстве. Так, 13 мая 2015 года 22-летний гражданин Узбекистана погиб на строительстве детского сада в Приморском районе¹¹; 1 сентября 2015 года 23-летний гражданин Таджикистана погиб на строительстве жилого комплекса «Лондон»¹².

Права иностранных граждан на единство семьи

В соответствии с положениями миграционного законодательства, иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности в безвизовом порядке, не может пребывать в стране более 90 суток в течение каждого периода в 180 суток без оформления патента на работу. Как было отмечено в докладах Уполномоченного за 2013, 2014 годы, указанная норма не позволяет детям



*Ребенок гражданки
Таджикистана, не прошедшей
миграционный контроль
в аэропорту «Пулково».*

иностранных граждан продлевать срок своего пребывания в России на время трудовой занятости родителей. Сложившаяся в 2014 году практика УФМС по продлению срока временного пребывания детей иностранных граждан, которым срок временного пребывания в Российской Федерации продлен в связи с продлением срока действия патента, нуждается в законодательном оформлении, поскольку сегодня носит неформализованный характер.

Следует отметить, что Договор о ЕАЭС гарантирует членам семьи право пребывания в Российской Федерации на срок действия трудового контракта трудящегося-мигранта. Отдельные положения Договора о ЕАЭС подтверждают право членов семей иностранных граждан получать образование и услуги здравоохранения на общих с гражданами России основаниях.

Кроме того, в рамках ЕАЭС предусмотрен механизм «миграционной амнистии» лиц, которым ранее было вынесено неразрешение на въезд в Российскую Федерацию (посредством пересмотра решения в УФМС), а для лиц, имеющих просроченное уведомление о постановке на миграционный учет, – возможность легализации посредством совершения выезда и въезда в Российскую Федерацию с новой миграционной картой без привлечения к ответственности. Развивается и практика отмены неразрешений на въезд по гуманитарным основаниям, в том числе и на основании конституционных гарантий единства семьи. Так, в 2015 году УФМС отменило 6587 решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию¹³.

¹⁰ Письмо Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге от 03.02.2016 № 5-280-16-ПВ.

¹¹ <http://www.spb.aif.ru/incidents/chp/1167384>

¹² http://www.spb.aif.ru/incidents/chp/migrant_pogib_na_stroitelnoy_ploshchadke_v_kudrovo

¹³ Письмо УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 29.01.2016 № 1/2-2249.



*Семинар «Международные и российские аспекты помощи беженцам». 10.09.2015.
Выступление директора информационно-консультационного центра Санкт-Петербургского
отделения Российского Красного Креста Натальи Зайберт.*

В то же время вопрос отмены неразрешения на въезд иностранным гражданам не теряет актуальности.

Вынесение запрета на въезд иностранному гражданину может приводить к нарушению прав российских граждан – членов его семьи.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Азербайджана с жалобой на неправомерное решение ФМС России о неразрешении ему въезда на территорию Российской Федерации. Как следовало из обращения, заявитель на законном основании пребывал на территории Российской Федерации, норм миграционного законодательства не нарушал, по семейным обстоятельствам был вынужден выехать в Азербайджан, однако обратно в Российскую Федерацию въехать не смог из-за вышеупомянутого решения. В России у него осталась жена, за которой по состоянию здоровья требуется постоянный уход. В результате вмешательства Уполномоченного ограничение на въезд в Российскую Федерацию гражданину Азербайджана было снято ФМС России.



*Вывеска на доходном доме для
трудовых мигрантов (ул. Красного
Текстильщика, д.13).*

Права иностранных граждан на социальную помощь

Постоянно проживающие на территории Санкт-Петербурга иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на социальную помощь и поддержку со стороны государства. В 2015 году, по информации Комитета по социальной политике Санкт-



Заседание Общественного совета при Главном следственном управлении Следственного комитета РФ по Санкт-Петербургу «Взаимодействие государственных органов и общества по предупреждению этнической преступности и поддержанию межнационального и межконфессионального мира». РГПУ им. А.И.Герцена. 01.07.2015.



Семинар «Международные и российские аспекты помощи беженцам». 18.05.2015.

Петербурга, материальную помощь в виде денежных выплат получили 699 человек, социальные услуги были оказаны 943 иностранным гражданам.

В структуре комплексных центров социального обслуживания населения города действовали отделения по работе с членами семей, имеющими в своем составе иностранных граждан¹⁴. Вызывает сожаление, что данная форма социальной поддержки иностранных граждан будет упразднена, а соответствующие подразделения – расформированы с 1 января 2016 года.

Основанием для оказания социальных услуг иностранным гражданам служит наличие у них регистрации по месту жительства или постоянного пребывания в Санкт-

¹⁴ Письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 02.02.2016 № 020-057-95/16-0-1.

Петербурге. Таким образом, предоставить социальную помощь и поддержку наиболее уязвимым категориям иностранных граждан – бездомным и недокументированным мигрантам, в особенности женщинам и детям – не представляется возможным для государственных социальных учреждений.

В БФ «ПСП-фонд» обратилась гражданка Узбекистана Г., оказавшаяся в сложной жизненной ситуации. Сожитель Г., гражданин Азербайджана, ранее организовывавший через посредников пребывание Г. в Санкт-Петербурге, оставил ее с трехлетним ребенком на руках, выгнал из дома и отнял документы. В данный момент Г. пребывает в одном из благотворительных приютов Санкт-Петербурга, находится в недокументированном положении и не имеет возможности выехать из России. Государственная социальная поддержка подобной категории иностранных граждан не предусмотрена.

Социальную помощь иностранным гражданам, не имеющим права получать государственные социальные услуги – бездомным и недокументированным мигрантам, – активно оказывали общественные организации – СПб РБОО «Ночлежка», СПб КРОО «Мальтийская помощь», СПб РОО «Красный крест».

Таким образом, несмотря на ряд положительных изменений, реализация прав иностранных граждан и лиц без гражданства по-прежнему значительно затруднена, а многие нерешенные проблемы носят системный характер.

Рекомендации

1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о дополнении федерального законодательства о правовом положении иностранных граждан положениями, определяющими механизм продления сроков допустимого легального пребывания членов семей иностранных граждан, пребывающих в Российской Федерации.

2. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос о дополнении законодательства Санкт-Петербурга положениями о праве иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Санкт-Петербурга, в том числе оказавшихся в недокументированном положении, получать бесплатную юридическую помощь в определенных случаях.

3. Прокуратуре Санкт-Петербурга усилить надзор за соблюдением законодательства работодателями, использующими труд иностранных работников.

Сохраняет также актуальность рекомендация № 5 к разделу «Права отдельных категорий граждан», сформулированная в Докладе Уполномоченного за 2014 год¹⁵.

¹⁵ См. Доклад Уполномоченного за 2014 года, с. 144.



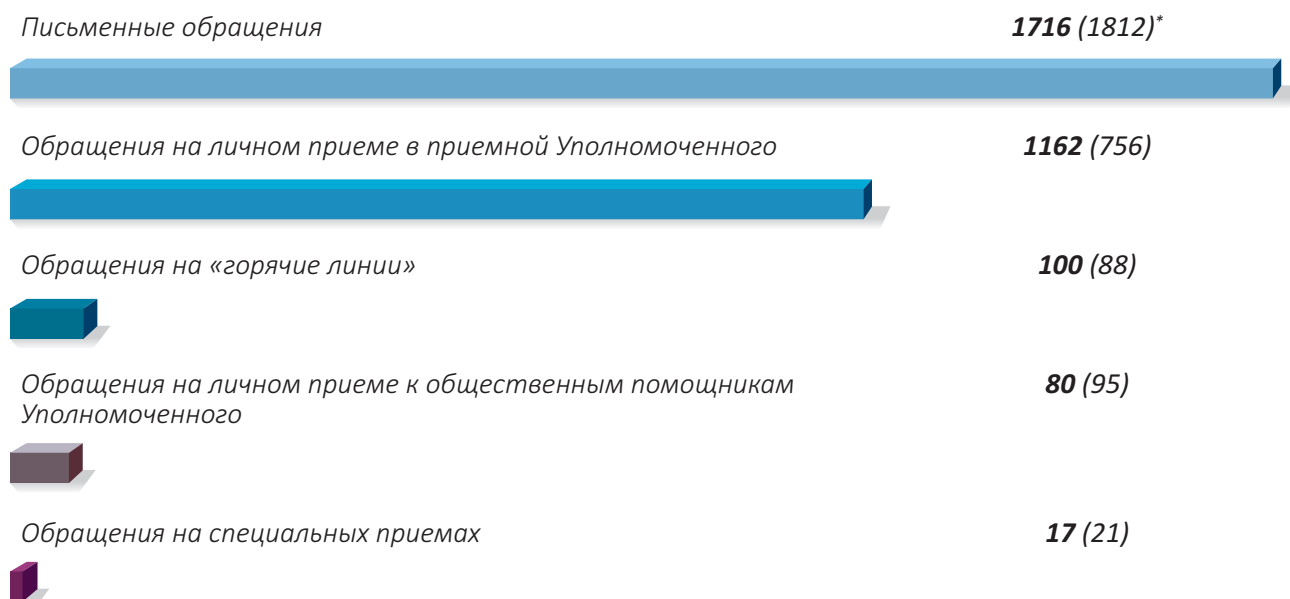
Монумент
установлен
в честь 70-летия
Некрасовского
телефонного узла.

2004 г.

*Монумент в честь открытия Некрасовского телефонного узла на ул. Чехова, д. 8.
Скульптор Тарас Царук, архитектор Геннадий Пейчев. Памятник открыт в 2004 году.*

2. СВЕДЕНИЯ О КОЛИЧЕСТВЕ И ТЕМАТИКЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ

Обращения к Уполномоченному в 2015 году



* В скобках указаны соответствующие данные за 2014 год.

2.1. Письменные обращения граждан

Распределение письменных обращений по способу их получения



Распределение письменных обращений по тематике	2015 год	2014 год
Обеспечение права на жилище	449 (26,2%)	421 (23,2%)
Работа правоохранительных органов и прокуратуры	308 (17,9%)	220 (12,1%)
Пенсионное обеспечение, социальная защита, здравоохранение, образование	238 (13,9%)	142 (7,8%)
Прочее*	155 (9,0%)	353 (19,5%)
Судебная система	130 (7,6%)	129 (7,1%)
Условия содержания в местах лишения свободы	124 (7,2%)	134 (7,4%)
Жалобы на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц	80 (4,7%)	137 (7,6%)
Защита трудовых прав	70 (4,1%)	77 (4,2%)
Миграция, гражданство, регистрация, паспортная система	66 (3,8%)	60 (3,3%)
Защита прав призывников и военнослужащих	47 (2,7%)	85 (4,7%)
Строительство, благоустройство, земельные отношения	35 (2,0%)	21 (1,2%)
Публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия, пикетирование)	12 (0,7%)	7 (0,4%)
Избирательная система	2 (0,1%)	26 (1,4%)

*** Прочее:**

- правовые консультации (37 обращений);
- банковская система (24 обращений);
- мошенничество, экономические преступления, рейдерство (18 обращений);
- внутрисемейные отношения, споры (18 обращений);
- защита прав детей (16 обращений);
- нарушения прав потребителей (14 обращений);
- религия, экология, спорт, культура (7 обращений);
- транспортное обслуживание (3 обращения);
- иные вопросы (18 обращений).

Классификация вопросов, связанных с обеспечением права на жилище

Улучшение жилищных условий	238 (53,1%)
Содержание жилья	63 (14,0%)
Жалобы на соседей	33 (7,3%)
Нарушения прав собственников жилья	29 (6,5%)
Иные вопросы	24 (5,3%)
Жалобы на управляющие компании, обслуживающие организации, ЖСК и ТСЖ	21 (4,6%)
Аварийность и непригодность для проживания жилых помещений	17 (3,8%)
Право на жилое помещение	13 (2,9%)
Долевое строительство жилья	6 (1,3%)
Жилищные права граждан, проживающих в общежитиях	5 (1,2%)



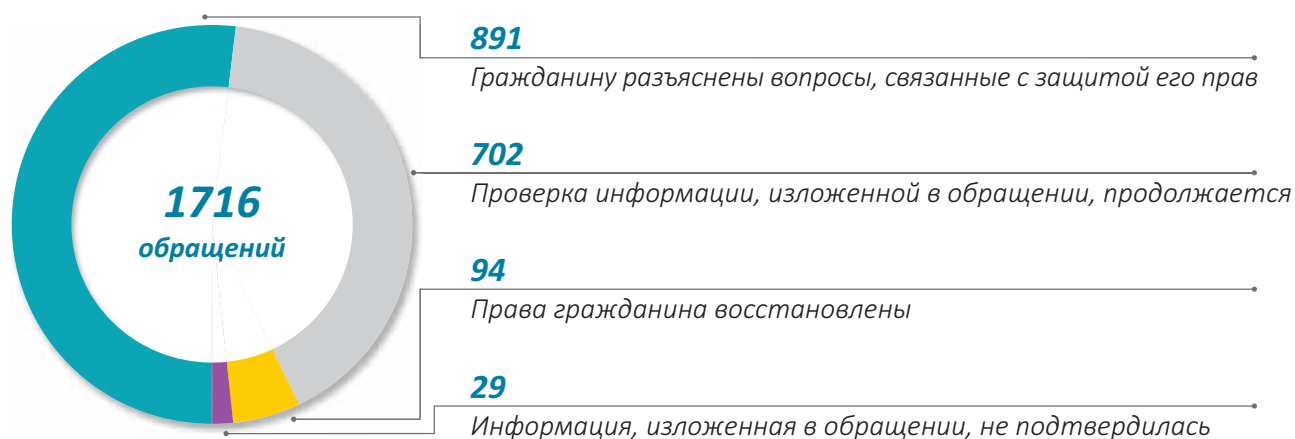
Фасад жилого дома с поврежденной отделкой (Красноборский пер., д. 7/9).

Распределение письменных обращений по районам Санкт-Петербурга

Число обращений на 10 тыс. населения
В скобках – показатель за 2014 год



Итоги рассмотрения обращений

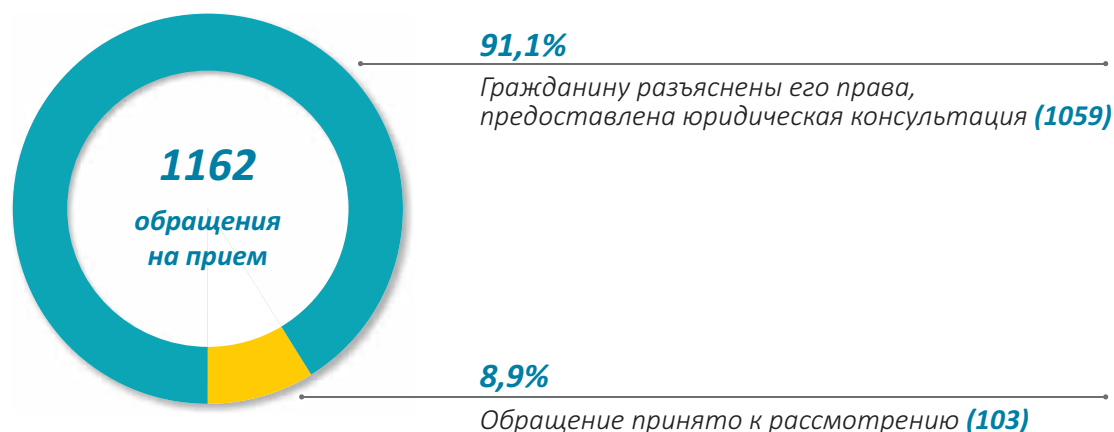


2.2. Личный прием граждан

Личный прием граждан проводится по адресу: Санкт-Петербург, Щербаков пер., д. 1/3. Записаться на прием можно по телефону (812) 374-99-39 или через систему электронной записи, размещенную на сайте ombudsmanspb.ru.

Тематика обращений:

- право на жилище;
- уголовное право;
- административное право;
- гражданское право;
- права людей с ограниченными возможностями здоровья;
- права призывников;
- социальная защита;
- миграционное законодательство;
- пенсионное законодательство;
- право на благоприятную окружающую среду;
- право на труд;
- иные вопросы.



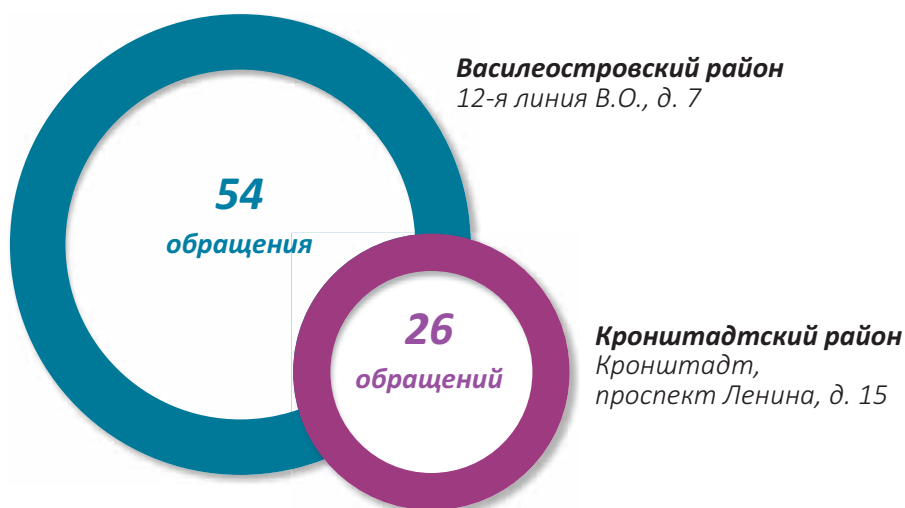
Специальные тематические приемы проводились Уполномоченным и сотрудниками его аппарата совместно с представителями контролирующих органов и органов государственной власти, в компетенцию которых входит решение вопросов заявителей.

6 мая 2015 года – совместный прием с УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области по вопросам получения российского гражданства.

9 июня 2015 года – совместный прием с УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и прокуратурой Санкт-Петербурга в Следственном изоляторе № 1 («Кресты») по вопросам соблюдения прав граждан, содержащихся под стражей.

2.3. Прием граждан общественными помощниками Уполномоченного*

В 2015 году общественные помощники Уполномоченного работали в Василеостровском и Кронштадтском районах.



* 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. «Горячие линии»

В 2015 году Уполномоченный провел две телефонные «горячие линии». В рамках «горячих линий» граждане также имели возможность направить обращения по электронному адресу zhaloba@ombudsmanspb.ru. Всего поступило 100 обращений.

17 апреля 2015 года – «горячая линия» по вопросам соблюдения жилищных прав многодетных семей, семей, имеющих детей-инвалидов, и граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний.

9 сентября 2015 года – «горячая линия» по вопросам предоставления людям с ограниченными возможностями здоровья услуг «социального такси».

2.5. Правовые консультации на сайте Уполномоченного

На сайте Уполномоченного ombudsmanspb.ru доступна электронная форма подачи заявлений и записи на прием.



В разделе сайта «Вопрос-ответ» граждане могут получить правовую консультацию. В 2015 году за консультацией обратилось 128 человек.

Тематика консультаций:





Памятник «Универсанту» на Менделеевской линии перед входом в здание Санкт-Петербургского государственного университета. Скульптор Михаил Белов (при участии Андрея Ананьева и Валерия Тиминского), архитектор Владимир Цехомский. Памятник открыт в 2007 году.

3. ПРИЛОЖЕНИЯ

3.1. Деятельность по правовому просвещению и информированию

В соответствии со статьей 2 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в задачи омбудсмена входят:

- просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
- информирование о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге.

Правовое просвещение

В рамках работы по правовому просвещению Уполномоченный и сотрудники его аппарата регулярно организуют и принимают участие в конференциях, семинарах, круглых столах¹.

18 мая 2015 года в Санкт-Петербургском доме архитектора Уполномоченным была организована встреча с первым российским омбудсманом С.А.Ковалевым. Известный правозащитник, один из авторов Конституции России, рассказал о своем видении патриотизма² и ответил на вопросы петербургской аудитории. На встрече присутствовали члены Правозащитного совета Санкт-Петербурга, представители некоммерческих организаций, гражданские активисты, студенты и др.

Развитие правовой грамотности и правосознания граждан невозможно без развития правового образования, поэтому особое место в работе Уполномоченного занимает взаимодействие с представителями научно-педагогического и студенческого сообществ.



Международная научно-практическая конференция «30 лет Перестройки» в Санкт-Петербургском научном центре Российской академии наук. 16.04.2015.



Встреча с первым российским омбудсманом Сергеем Ковалевым в Санкт-Петербургском доме архитектора. 18.05.2015.

¹ См. раздел «Хроника основных мероприятий Уполномоченного».

² Лекция С.А.Ковалева о патриотизме, приуроченная к 85-летию со дня его рождения, впервые была прочитана в Москве и вызвала как поддержку, так и критику (и оппонентов, и сторонников правозащитника). Петербуржцы услышали ее впервые: http://ombudsmanspb.ru/files/files/lekcia_Kovaleva.pdf



Подписание соглашения о сотрудничестве с председателем региональной общественной организации «Совет ректоров вузов Санкт-Петербурга» Владимиром Васильевым. 18.02.2015.



Торжественное собрание, посвященное Международному дню прав человека. Выступление декана юридического факультета РГПУ им. А.И.Герцена Валентины Сморгуновой. 11.12.2015.



Встреча со студентами юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 23.10.2015.

18 февраля 2015 года взаимодействие Уполномоченного с вузами Санкт-Петербурга получило организационную основу – было подписано Соглашение о сотрудничестве с региональной общественной организацией «Совет ректоров вузов Санкт-Петербурга».

Большой опыт в сфере правового образования накоплен Уполномоченным совместно с Российским государственным педагогическим университетом им. А.И.Герцена³.

В 2015 году Уполномоченный обратился к ректору РГПУ им. А.И.Герцена В.П.Соломину с предложением о включении в учебный план магистратуры юридического факультета модуля «Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге». В Герценовском университете инициативу поддержали, совместно со специалистами аппарата Уполномоченного была разработана первая в Санкт-Петербурге образовательная программа о работе института государственной правозащиты.

Реализация этого пилотного проекта может стать примером для юридических факультетов других вузов.

В 2015 году была продолжена традиция встреч Уполномоченного с петербургскими студентами. 23 октября 2015 года омбудсман стал первым гостем нового просветительского проекта юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ «Встречи на юридическом».

³ Соглашение о стратегическом партнерстве Уполномоченного и РГПУ им. А.И.Герцена было заключено 12 апреля 2010 года.



Встреча со студентами факультета политологии Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Офис Уполномоченного. 20.11.2015.



Церемония награждения победителей конкурса студенческих работ «Права человека – 2015». Государственный музей политической истории России. 09.12.2015.

20 ноября 2015 года сотрудники аппарата Уполномоченного провели для студентов факультета политологии Северо-Западного института управления РАНХиГС деловую игру «Рабочий процесс»⁴.

В 2015 году ключевым проектом Уполномоченного по развитию у петербургских студентов интереса к изучению актуальных вопросов защиты прав человека и достоинства личности, места и роли гражданина в правовой системе, взаимоотношений государства и личности, деятельности государственных и общественных правозащитных институтов стал конкурс студенческих работ «Права человека» (Конкурс), торжественная церемония награждения победителей которого прошла в рамках общегородских мероприятий, приуроченных к Международному дню прав человека.

Традиционно омбудсман проводит Конкурс при поддержке Комитетов по науке и высшей школе и по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга. Партнерами Конкурса являются представительства в Российской Федерации Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Бюро Международной организации по миграции в Москве и Санкт-Петербургское региональное отделение общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест».

В 2015 году новыми партнерами Конкурса стали Правозащитный совет Санкт-Петербурга, Международная коллегия адвокатов «Санкт-Петербург», Санкт-Петербургский союз дизайнеров, Санкт-Петербургская благотворительная общественная



В первом ряду – члены жюри и партнеры конкурса студенческих работ «Права человека – 2015».

⁴ Перед участниками игры была поставлена задача воспроизвести этапы работы института государственной правозащиты по восстановлению нарушенных прав граждан (на основе поступивших к Уполномоченному обращений), выбрав правильные варианты из предложенных.



Конкурсные работы студентов Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов Ильи Коновалова и Глеба Мазура.

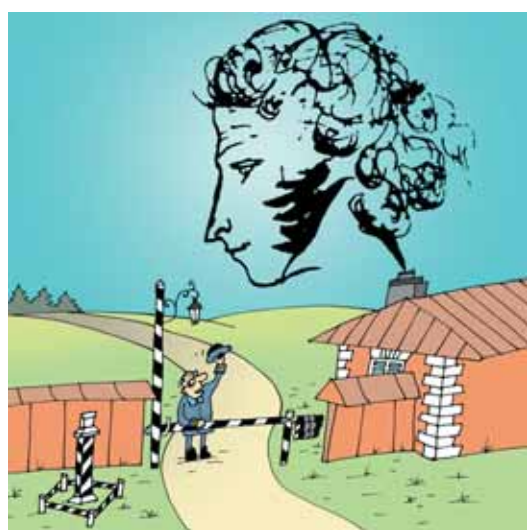


Иллюстрация к «Календарю Шишлова и Шилова – 2016»: 26 сентября 1830 года А.С.Пушкин закончил повесть «Станционный смотритель», в которой впервые в русской литературе поднял вопрос об уважении к «маленькому человеку», о достоинстве каждой человеческой личности.

организация «Ночлежка» и экологический правозащитный центр «Беллона».

В 2015 году конкурсный отбор прошло 120 научных и творческих работ студентов (79 – в 2014 году) из 25 высших учебных заведений Санкт-Петербурга (22 – в 2014 году).

Большое количество конкурсных работ было посвящено миграционным процессам и проблемам реализации прав беженцев, связанным с вооруженными конфликтами. Студенты поднимали также вопросы экстремизма, торговли людьми, эвтаназии, трансплантации, семейного насилия, защиты прав бездомных, экологических прав, культурного наследия и др.

Одним из творческих проектов Уполномоченного в сфере правового просвещения является совместная работа с художником-карикатуристом В.Ф.Шиловым над сатирическим правозащитным календарем.

Календарь 2015 года был посвящен основным международным правозащитным конвенциям и декларациям, ратифицированным Российской Федерацией, в календаре 2016 года отражены события российской истории, повлиявшие, по мнению авторов, на развитие права и правосознания⁵.

⁵ В серии «Календарь Шишлова и Шилова “Права человека”» – еще два выпуска. Первый правозащитный календарь на 2013 год был создан на основе 2 главы Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Календарь на 2014 год посвящен международным правозащитным праздникам и памятным датам.

Правовое информирование

Омбудсман и сотрудники его аппарата ежедневно занимаются правовым информированием, отвечая на обращения заявителей, консультируя граждан в ходе личного приема.

Одним из важнейших инструментов правового информирования граждан является официальный сайт Уполномоченного – ombudsmanspb.ru⁶.

Обратившись на сайт, можно получить информацию о принципах и механизмах функционирования института государственной правозащиты в Санкт-Петербурге, узнать, как, чем и в каких случаях Уполномоченный может помочь гражданам восстановить их права. Через сайт можно подать заявление⁷ и записаться на прием⁸, в разделе «Вопросы и ответы»⁹ – получить консультацию по интересующей правозащитной тематике.

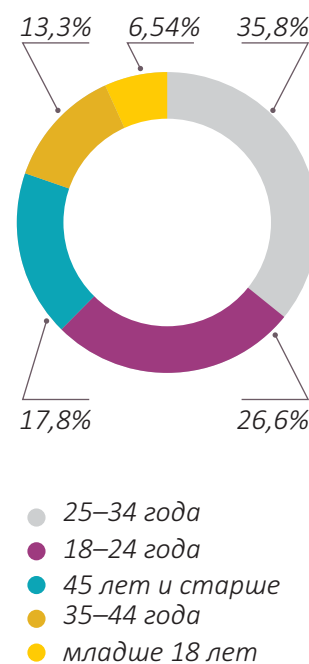
По данным статистического сервиса «Яндекс.Метрика», в 2015 году более чем вдвое увеличилось число уникальных посетителей сайта Уполномоченного.

Основным документом, информирующим об актуальных проблемах в сфере соблюдения прав и свобод человека, о работе омбудсмана и его аппарата по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, по содействию в совершенствовании законодательства, правоприменительной практики и административных процедур, является ежегодный Доклад Уполномоченного. После представления Доклада в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга он направляется в государственные органы и размещается на официальных сайтах Уполномоченного, Администрации Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также по решению Уполномоченного может быть опубликован в газетах «Санкт-Петербургские ведомости» или «Петербургский дневник»¹⁰.

В 2015 году более чем вдвое увеличилось число уникальных посетителей сайта Уполномоченного*.

	Уникальные посетители	Визиты
2014 год	43 791	58 926
2015 год	105 834	136 359

Интерес к информации, опубликованной на сайте Уполномоченного, проявляли представители разных возрастных групп*.



* Данные статистического сервиса «Яндекс.Метрика» за 2015 год.

⁶ В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

⁷ <http://ombudsmanspb.ru/ru/request>

⁸ <http://ombudsmanspb.ru/ru/appointment>

⁹ <http://ombudsmanspb.ru/ru/faq/razd/0>

¹⁰ В соответствии с пунктами 4 и 5 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», вступившими в силу в 2015 году. До этого вопрос публикации ежегодного доклада Уполномоченного на официальных сайтах Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также в СМИ не был законодательно урегулирован.



Доклад Уполномоченного в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. 25.03.2015.

В рамках работы по правовому просвещению Уполномоченный и его представители активно взаимодействуют со средствами массовой информации, принимают участие в обсуждении поднимаемых СМИ правозащитных проблем.

В 2015 году в публикациях СМИ, в выступлениях омбудсмана и его представителей на телеканалах и радиостанциях Санкт-Петербурга поднимались вопросы реализации прав граждан на управление делами государства, на объединение, на доступ к культурным ценностям, на защиту от дискриминации, на социальную защиту и др.

Тревожным сигналом является сужение электронных и печатных изданий¹¹, освещающих социально-значимые вопросы, общедоступных радиостанций¹² и телевизионных каналов, осуществляющих городское информационно-аналитическое и общественно-политическое вещание и предоставляющих площадку для дискуссии.

Правовое просвещение населения невозможно без всестороннего освещения проблем соблюдения прав и свобод человека, а одним из главных условий для этого является свобода слова. В 2014 году к Уполномоченному обратилась инициативная группа руководителей петербургских средств массовой информации, обеспокоенных запретительными тенденциями в развитии федерального законодательства о СМИ¹³.

¹¹ <http://www.online812.ru/2015/09/28/007/>

¹² <http://www.fontanka.ru/2015/07/07/145/>

¹³ См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 157–158.

18 июня 2015 года по инициативе Уполномоченного и депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга М.А.Шишкиной в Мариинском дворце были организованы парламентские слушания «О проблемах законодательного регулирования деятельности СМИ».

На слушаниях, которые открыл председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В.С.Макаров, присутствовали главные редакторы федеральных и региональных СМИ, представители Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовой коммуникации по СЗФО, профессиональных объединений журналистов и некоммерческих организаций, занимающихся защитой прав СМИ, и др.

По подсчетам специалистов, с 2000 года в Государственной Думе Российской Федерации было зарегистрировано 132 законопроекта, напрямую затрагивающих деятельность СМИ, 27 из которых – запретительного характера, 16 поправок в Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», 13 – в Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Продолжающиеся активные изменения федерального законодательства в сфере СМИ, по мнению представителей медиасообщества, не способствуют развитию отрасли, находящейся в нынешних экономических реалиях в критическом состоянии, а создают условия для жесткой самоцензуры средств массовой информации.

Разделяя обеспокоенность профессионального сообщества в связи принятием законов, затрудняющих реализацию права на свободу информации, нельзя не отметить, что законодательные изменения запретительного характера затрагивают не только права журналистов.

Представляется, что попытки решать проблемы свободы массовой информации узкопрофессионально, ограничиваясь лишь «правами журналистов», бесперспективны. Права журналистов неотделимы от прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации и имеющих определяющее значение для развития государства и общества. Наличие профессиональных СМИ, способных адекватно воспринимать и транслировать запросы общества, не только дает возможность гражданам быть услышанными, но и стимулирует государственные органы к диалогу. А одним из необходимых условий для этого является повышение уровня правовой культуры.



*Участие в передаче
«Петербургский дневник»,
посвященной проблеме
бесхозных
памятников (телеканал
«Санкт-Петербург»).*
30.06.2015.



*Депутатские слушания
«О проблемах законодательного
регулирования деятельности СМИ».
Законодательное Собрание
Санкт-Петербурга.*
18.06.2015.



Научно-практическая конференция «Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». Великий Новгород. 06.11.2015.

Фото с сайта Правительства Новгородской области (<http://www.novreg.ru/>).

3.2. Развитие института государственной правозащиты

Конституция Российской Федерации

Статья 45

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2015 год без сомнений можно назвать годом укрепления и развития единой системы государственной защиты прав человека. Первой законодательной инициативой в этом году были законопроекты, внесенные 2 января Президентом Российской Федерации и направленные на совершенствование и укрепление статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Накануне внесения этих законопроектов в Государственную Думу Российской Федерации Президент России В.В.Путин подчеркнул важность государственного правозащитного института уполномоченных по правам человека: *«Мы все должны понимать, насколько важна работа этого сообщества, которое руководствуется исключительно интересами людей и защищает их права, опираясь на свои полномочия, закон и на свою совесть. Нужно ценить их непредвзятые, основанные на постоянных контактах с гражданами устремления к наведению порядка и к справедливости»*¹.

Президент подчеркнул, что независимость – важнейшая составляющая деятельности региональных уполномоченных, которая, к сожалению, обеспечивается не во всех субъектах Российской Федерации. Известны случаи бюрократического, формального отношения к самому институту уполномоченных по правам человека, назначения на эти должности людей, приближенных к власти, зависящих от власти. По этой причине и необходимы изменения в законодательстве. *«Речь идет о повышении статуса и укреплении гарантий работы региональных уполномоченных»*, – уточнил Президент.

6 апреля 2015 года был принят Федеральный закон № 76-ФЗ², внесший изменения в четыре законодательных акта России. Среди важнейших изменений в регулировании деятельности региональных уполномоченных следует отметить:

- установление в федеральном законодательстве основ правового статуса регионального должностного лица;

- установление гарантий независимости при избрании Уполномоченного по правам человека в субъекте федерации, в том числе необходимость согласования кандидатуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (правило «двойного ключа»);

- право контроля решений или действий (бездействия) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения;

- право посещения СИЗО и учреждений, исполняющих наказание, возможность бесед с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине, недопустимость перлюстрации жалоб к Уполномоченному;

- возможность координации и совмещения деятельности специализированных уполномоченных по защите прав отдельных категорий граждан.

15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации³. Согласно его статьям 40 и 218, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации наделяется правом обращения в суд с административным иском с жалобой на решение или действие (бездействие) органов, организаций и лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц или публичных интересов.

¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/47179>

² Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

³ Федеральный закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

В том же 2015 году был принят, но еще не вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», предоставивший региональному Уполномоченному право бесплатного получения сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости⁴.

Таким образом, на уровне федерального законодательства не только подчеркивается важность регионального института государственной правозащиты, но и предпринимаются активные усилия по его совершенствованию. Возрастающая роль уполномоченных по правам человека обусловлена в том числе и задачами, которые они призваны решать. Снижение «градуса напряженности» в обществе, ориентирование людей на законные и цивилизованные средства защиты своих прав и интересов, перевод противостояния в диалог – все эти функции, свойственные омбудсманам в любой стране, сегодня особенно актуальны в России.

7 октября 2015 был принят Закон Санкт-Петербурга № 567-109⁵, дополняющий Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»⁶ целым рядом положений, имплементирующих нормы федерального законодательства и укрепляющих независимость петербургского правозащитного института от других государственных органов.

Так, в частности, из Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» исключен пункт 3 статьи 9: «Недоверие Уполномоченному может быть выражено Законодательным Собранием». Многие эксперты небезосновательно усматривали в этой норме закона коррупционную составляющую, возможность давления на Уполномоченного. Показательно, что, руководствуясь именно этим положением, в 2009 году депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга отстранили от должности первого Уполномоченного – И.П.Михайлова.

Согласно новой редакции закона решение о досрочном прекращении полномочий петербургского омбудсмана может быть принято только после консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Кандидатуры на должность Уполномоченного также должны рассматриваться депутатами после согласования с федеральным омбудсманом.

Кроме того, была установлена административная ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного и за воспрепятствование его деятельности⁷. До настоящего времени эти нормы об ответственности не применялись.

Законодательные изменения, принятые в 2015 году в целях укрепления института государственной правозащиты, направлены прежде всего на обеспечение условий для реализации прав и свобод граждан.

⁴ Закон вступит в силу с 1 января 2017 года.

⁵ Закон Санкт-Петербурга от 07.10.2015 № 567-109 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга в целях совершенствования деятельности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге».

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

⁷ Закон Санкт-Петербурга от 12.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» был дополнен статьей 46_2.



*Петербургские правозащитники после представления Доклада Уполномоченного.
Мариинский дворец. 25.03.2015.*



*Встреча с первым российским омбудсманом Сергеем Ковалевым
в Санкт-Петербургском доме архитектора.
18.05.2015.*



Концерт «Джаз – музыка свободных людей», посвященный Международному дню прав человека. Санкт-Петербургская филармония джазовой музыки. 10.12.2015.

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Александр Владимирович Шишлов

Родился 28 июля 1955 года 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».

С 2005 года по апрель 2012 года – советник Постоянного представительства Российской Федерации при международных организациях в Вене.

4 апреля 2012 года избран Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

С 2012 года – председатель Координационного Совета Уполномоченных по правам человека в Северо-Западном Федеральном округе.

С 2014 года – сопредседатель Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека.

Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 1-го класса.

Кандидат физико-математических наук (1984 г.).

Член Санкт-Петербургского Союза ученых (с 1989 г.).

Член Бюро партии «ЯБЛОКО» (с 1999 г. по 2015 г.)¹.

Женат, имеет двоих детей и четверых внуков.

¹ 25 апреля 2015 года объявил о приостановке членства в партии в связи со вступлением в силу Федерального закона от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

3.3. Консультативный совет

Консультативный совет при Уполномоченном создан в соответствии со статьей 20 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

В Консультативный совет на общественных началах входят признанные эксперты в различных сферах деятельности, его состав регулярно пополняется. В 2015 году новыми членами Консультативного совета стали директор по отношениям с государством Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы» С.Ю.Мамонова и адвокат, член Правозащитного совета Санкт-Петербурга И.Ю.Павлов.

В течение 2015 года члены Консультативного совета принимали участие в работе организованных омбудсманом конференций, семинаров и круглых столов, в оценке научных и творческих студенческих работ, представленных на конкурс «Права человека – 2015», в подготовке материалов Доклада о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге.

28 апреля 2015 года в пресс-центре ТАСС-Санкт-Петербург состоялось расширенное заседание Консультативного совета, посвященное проблемам реализации права граждан на информацию. По предложению режиссера А.Н.Сокурова была организована онлайн-трансляция.



Александр Сокуров и Александр Шишлов после представления Доклада Уполномоченного в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. 25.03.2015.



Игорь Карлинский на церемонии подведения итогов студенческого конкурса «Права человека – 2015» поздравляет обладательницу специального приза СПб РБОО «Ночлежка». Государственный музей политической истории России. 09.12.2015.



Расширенное заседание Консультативного совета в пресс-центре ТАСС – Санкт-Петербург. 28.04.2015.



Владимир Шнитке открывает траурный митинг в День памяти жертв политических репрессий. Троицкая площадь. 30.10.2015.



Выступление Римы Шарифуллиной на торжественном собрании, посвященном Международному дню прав человека. Государственная публичная библиотека им. В.В.Маяковского. 11.12.2015.

Участники заседания представили Уполномоченному предложения, призванные улучшить ситуацию с реализацией прав петербуржцев на доступ к информации в сферах экологии, защиты объектов исторического и культурного наследия, медицинской помощи (соблюдения врачебной тайны, прав родственников умерших пациентов, а также следователей и дознавателей на ознакомление с историями болезни), воинского призыва (доступ к материалам личных дел призывников), миграции и др.

На заседании было принято решение о подготовке специального доклада Уполномоченного по проблематике доступа к официальной информации в Санкт-Петербурге. Доклад будет опубликован в 2016 году.

Состав Консультативного совета при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге (по состоянию на декабрь 2015 года)

Акулин Игорь Михайлович – председатель правления Ассоциации медицинского права Санкт-Петербурга, председатель Третейского суда медицинского страхования и здравоохранения при Торгово-промышленной палате Санкт-Петербурга, заведующий кафедрой организации здравоохранения Санкт-Петербургского государственного университета;

Вдовин Юрий Иннокентьевич – член общественной правозащитной организации «Гражданский контроль»;

Голов Анатолий Григорьевич – сопредседатель Союза потребителей России;

Гордин Яков Аркадьевич – главный редактор журнала «Звезда», историк, публицист;

Горный Михаил Бениаминович – исполнительный директор гуманитарно-политологического центра «Стратегия»;

Евдокимова Наталия Леонидовна – ответственный секретарь Правозащитного совета Санкт-Петербурга, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека;

Каневская Мария Александровна – директор Автономной некоммерческой организации информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр»;

Карлинский Игорь Залманович – консультант по социальным вопросам Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации помощи лицам без определенного места жительства «Ночлежка»;

Крыленкова Александра Андреевна – член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Кучеренко Игорь Михайлович – вице-президент международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург»;

Лебедев Олег Ермолаевич – член-корреспондент РАО, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге;

Мамонова Светлана Юрьевна – директор по отношениям с государством Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы»;

Марголис Александр Давидович – председатель регионального отделения Санкт-Петербургского отделения ВООПИиК, член совета по охране культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга;

Павлов Иван Юрьевич – адвокат, член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Полякова Элла Михайловна – председатель Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека;

Рукшин Сергей Евгеньевич – профессор Российского педагогического университета имени А.И.Герцена, член Общественного совета при Министерстве образования РФ;

Рыбаков Николай Игоревич – исполнительный директор экологического правозащитного центра «Беллона», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Сокуров Александр Николаевич – режиссер, общественный деятель, народный артист России;

Сунгуров Александр Юрьевич – президент гуманитарно-политологического центра «Стратегия», профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Шарифуллина Рима Садитовна – член Правозащитного совета Санкт-Петербурга;

Шнитке Владимир Эдуардович – член Санкт-Петербургской общественной наблюдательной комиссии по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.



Поздравление Якова Гордина с юбилеем. Государственный литературно-мемориальный музей Анны Ахматовой в Фонтанном доме. 23.12.2015.

3.4. Хроника основных мероприятий Уполномоченного

<i>Дата</i>	<i>Мероприятие</i>
23.01.2015	Участие в расширенном заседании коллегии УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
28.01.2015	Участие в расширенном заседании коллегии УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
03.02.2015	Участие в торжественной церемонии вручения премии журнала «Звезда».
12.02.2015	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
18.02.2015	Подписание соглашения о сотрудничестве с Советом ректоров вузов Санкт-Петербурга.
19.02.2015	Участие в расширенном заседании Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Санкт-Петербурга.
24.02.2015	Участие в заседании Общественного совета Комитета по здравоохранению на тему: «Формирование независимой оценки качества работы государственных учреждений здравоохранения Санкт-Петербурга».
27.02.2015	Вручение специального приза Уполномоченного «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека» на церемонии награждения победителей конкурса «Золотое перо – 2014».
28.02.2015	Участие в акции памяти Бориса Немцова у Соловецкого камня.
01.03.2015	Наблюдение за несогласованным шествием и митингом в специально отведенном месте на Марсовом поле в память о Борисе Немцове.
10.03.2015	Выездная проверка исправительных колоний № 2 и № 4 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
11.03.2015	Участие в совместном заседании Комиссии по избирательным правам Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и Правозащитного совета Санкт-Петербурга по вопросам соблюдения избирательных прав граждан.
17.03.2015	Организация и проведение международного круглого стола «Государство, религия и права человека» (совместно с Центром мировой политики и общественной дипломатии).
18.03.2015	Наблюдение за согласованным публичным мероприятием на Конюшенной площади с заявленной целью «Митинг-концерт, посвященный годовщине возвращения Республики Крым в состав Российской Федерации».
19.03.2015	Проведение межрегиональной конференции «Качество жизни и уровень оказываемой медицинской помощи лицам с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях уголовно-исполнительной системы Северо-Западного федерального округа» (совместно с УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области).
19.03.2015	Проведение Координационного совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе.
23.03.2015	Участие в заседании Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
25.03.2015	Представление в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга доклада о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2014 году.
25.03.2015	Участие в заседании Общественного совета при прокуратуре Санкт-Петербурга на тему: «О механизме воздействия на необоснованный рост цен на жизненно необходимые продукты и товары в Санкт-Петербурге».

26.03.2015	Проведение семинара для членов районных призывных комиссий на тему: «Соблюдение прав граждан в ходе призыва на военную службу» (в рамках инструкторско-методических сборов, организованных Военным комиссариатом Санкт-Петербурга).
30.03.2015	Участие в специальном заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Рост радикализма в обществе как угроза правам человека» (Москва).
01.04.2015	Выездная проверка соблюдения прав маломобильных категорий граждан при оборудовании надземных пешеходных переходов в Приморском районе.
16.04.2015	Доклад на международной научно-практической конференции «30 лет Перестройки» в Санкт-Петербургском научном центре Российской академии наук.
17.04.2015	«Горячая линия» по вопросам соблюдения жилищных прав многодетных семей, семей, имеющих детей-инвалидов, и граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний.
19.04.2015	Участие в церемонии награждения победителей турнира по мини-футболу среди воспитанников детских домов на приз прокуратуры Санкт-Петербурга.
23.04.2015	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
24.04.2015	Участие в международной конференции «Домашние работницы в странах Центрально-Восточной Европы и бывшего СССР: постсоциалистические миграции и неравенства», организованной Центром независимых социологических исследований.
25.04.2015	Участие в общегородском Дне благоустройства. Очистка первого в России памятника ученому и правозащитнику А.Д.Сахарову (совместно с Государственным музеем городской скульптуры).
27.04.2015	Участие в торжественном открытии фотовыставки «День Победы» в художественной галерее «АртМуза».
28.04.2015	Проведение заседания Консультативного совета при Уполномоченном на тему: «Проблемы реализации в Санкт-Петербурге права на информацию» (пресс-центр информационного агентства «ТАСС-Санкт-Петербург»).
29.04.2015	Участие в торжественном открытии выставки «Освобождение Европы» (Государственный музей политической истории России).
18.05.2015	Организация и проведение встречи с первым Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации С.А.Ковалевым (Санкт-Петербургский дом архитектора).
18.05.2015	Выездная проверка соблюдения прав проживающих в Санкт-Петербургском государственном бюджетном стационарном учреждении социального обслуживания «Психоневрологический интернат № 10».
18.05.2015	Участие в работе круглого стола, посвященного открытию Интеграционного центра для беженцев на базе Санкт-Петербургского отделения «Российского Красного Креста».
18.05.2015	Выездная проверка соблюдения прав людей с ограниченными возможностями здоровья на доступ в городские аптеки, отпускающие лекарственные препараты льготным категориям жителей Санкт-Петербурга.
19.05.2015	Выездная проверка соблюдения жилищных прав граждан на основе поступивших обращений (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
19.05.2015	Выездная проверка доступности для маломобильных групп населения Специнтерната для инвалидов и граждан пенсионного возраста, освобожденных из мест лишения свободы (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
20.05.2015	Участие в заседании Общественного совета при прокуратуре Санкт-Петербурга на тему: «О взаимодействии правоохранительных органов, общественных организаций и органов исполнительной власти в сфере противодействия коррупции в Санкт-Петербурге».

21.05.2015	Участие в региональной научно-практической конференции «Права человека и правоохранительная деятельность» (Санкт-Петербургский университет МВД РФ).
26.05.2015	Прием граждан по вопросам получения российского гражданства (совместно с УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области).
27.05.2015	Выездная проверка соблюдения прав граждан Государственной инспекцией труда в Санкт-Петербурге (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
28.05.2015	Участие в работе круглого стола «Создание комфортной и доступной среды как приоритетное направление в развитии городских транспортных систем» (в рамках Петербургского международного инновационного форума пассажирского транспорта).
29.05.2015	Участие в заседании Комиссии по координации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере формирования доступной среды для граждан с ограниченными возможностями здоровья при Правительстве Санкт-Петербурга.
02–05.06.2015	Выездные проверки соблюдения жилищных прав граждан в Красногвардейском, Калининском и Василеостровском районах (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
04–05.06.2015	Участие в работе Координационного совета российских уполномоченных по правам человека (Москва).
09.06.2015	Прием в Следственном изоляторе № 1 по вопросам соблюдения прав заключенных на оказание медицинской помощи (совместно с УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и прокуратурой Санкт-Петербурга).
09.06.2015	Подписание трехстороннего соглашения о сотрудничестве Уполномоченного, УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Центра по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями Санкт-Петербурга.
09.06.2015	Участие в пресс-конференции, посвященной амнистии в ознаменование 70-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов (совместно с начальником УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области И.В.Потапенко).
18.06.2015	Участие в депутатских слушаниях «О проблемах законодательного регулирования деятельности СМИ» в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.
19.06.2015	Выездная проверка пункта иммиграционного контроля УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в аэропорту «Пулково» (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
24.06.2015	Участие в заседании Консультативного совета по межнациональным отношениям при Правительстве Санкт-Петербурга.
24.06.2015	Выездная проверка соблюдения прав граждан, проживающих в Центре социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.
25.06.2015	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
25.06.2015	Участие в заседании Общественно-консультативного совета при УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
28.06.2015	Участие в работе круглого стола «Доступность бесплатной юридической помощи для граждан: проблемы и перспективы их разрешения» в Институте правовых исследований, адвокатуры и медиации при Адвокатской палате Санкт-Петербурга.
01.07.2015	Участие в заседании Общественного совета при Главном следственном управлении Следственного комитета РФ по Санкт-Петербургу на тему: «Взаимодействие государственных органов и общества по предупреждению этнической преступности и поддержанию межнационального и межконфессионального мира».

02.07.2015	Участие в торжественной церемонии вручения дипломов с отличием выпускникам РГПУ им. А.И.Герцена.
09.07.2015	Выездная проверка соблюдения прав людей с ограниченными возможностями здоровья на доступ к местам для парковки у ТРК «Радуга» (Московский район).
15.07.2015	Участие в расширенном заседании коллегии УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
27.07.2015	Участие в расширенном заседании коллегии УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
30.07.2015	Выездная проверка соблюдения прав пациентов Городской психиатрической больницы № 1 им. П.П.Кащенко.
30.07.2015	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
11.08.2015	Выездная проверка соблюдения прав людей с ограниченными возможностями здоровья на доступ в городские аптеки, отпускающие лекарственные препараты льготным категориям жителей Санкт-Петербурга.
18.08.2015	Участие в совещании с начальниками территориальных органов ФМС России в Северо-Западном федеральном округе.
19.08.2015	Участие в заседании Общественного совета при прокуратуре Санкт-Петербурга на тему: «Проблемы и выработка предложений по улучшению социальной защиты инвалидов и иных социально незащищенных граждан в Санкт-Петербурге».
02.09.2015	Выездная проверка обеспечения доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья наземных пешеходных переходов в Центральном районе.
03.09.2015	Участие в работе Координационного совета уполномоченных по правам человека Южного федерального округа (Волгоград).
03–04.09.2015	Участие в работе научно-практического семинара Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «Международные стандарты в области прав человека» (Волгоград).
05.09.2015	Участие в торжественной церемонии открытия Кубка мира по спортивным танцам на колясках.
05.09.2015	Участие в акции памяти жертв политических репрессий, приуроченной к годовщине принятия Декрета Совнаркома РСФСР «О красном терроре».
09.09.2015	«Горячая линия» по вопросам предоставления людям с ограниченными возможностями здоровья услуг «социального такси».
09.09.2015	Участие в видеоконференции Центральной избирательной комиссии РФ на тему: «О готовности избирательных комиссий к проведению единого дня голосования».
10.09.2015	Участие в семинаре УВКБ ООН в Российской Федерации по вопросам помощи беженцам.
13.09.2015	Выездная проверка соблюдения избирательных прав граждан в единый день голосования на выборах депутатов муниципального совета муниципального образования город Ломоносов.
21.09.2015	Участие в конференции Европейского института омбудсмена (Майнц, Германия).
22.09.2015	Участие в семинаре «Решение проблем, связанных с миграционными процессами. Польский опыт: законодательство и практика», организованном благотворительным фондом поддержки и развития просветительских и социальных проектов «ПСП-ФОНД».
24–25.09.2015	Участие в заседании Первого Евразийского женского форума (Таврический дворец).
29–30.09.2015	Участие в научной конференции «Бесплатная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации» (Саратов).

30.09.2015	Участие в заседании Общественно-консультативного совета при УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
07–08.10.2015	Участие в межрегиональной конференции «Каждый имеет право на семью» (Москва).
09.10.2015	Участие в научно-практической конференции «Перспективы развития семейного законодательства в Российской Федерации», организованной Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербургский государственный университет).
22.10.2015	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
23.10.2015	Встреча со студентами юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.
26.10.2015	Участие в торжественном собрании, посвященном 70-летию Организации Объединенных Наций (Москва).
26.10.2015	Выездная проверка соблюдения трудовых прав иностранных граждан, работающих на предприятиях Адмиралтейского района.
27.10.2015	Участие в пресс-конференции, посвященной Дню памяти жертв политических репрессий (информационное агентство «ТАСС-Санкт-Петербург»).
28.10.2015	Организация и проведение межрегионального семинара на тему: «Роль уполномоченных по правам человека в борьбе с расизмом и дискриминацией в футболе» (совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека).
30.10.2015	Участие в торжественно-траурных мероприятиях, посвященных Дню памяти жертв политических репрессий.
31.10.2015	Наблюдение за несогласованной акцией «Прогулка против ненависти» в память об убитом неонацистами антропологе и правозащитнике Н.М.Гиренко.
02.11.2015	Участие во внеочередном заседании президиума Международной коллегии адвокатов на тему: «Оказание помощи родственникам пострадавших в авиакатастрофе в Египте».
06.11.2015	Участие в научно-практической конференции «10 лет институту уполномоченного по правам человека в Новгородской области: становление, проблемы и тенденции развития» (Новгород).
11–13.11.2015	Участие в международном семинаре «Улучшение работы в области противодействия торговле людьми: Балтийско-Российское сетевое сотрудничество» (Вильнюс, Литва).
13.11.2015	Проведение межведомственного совещания с УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, представителями судейского и адвокатского сообщества по вопросам реализации права на доступ к правосудию граждан, содержащихся под стражей.
16.11.2015	Проведение информационно-правового семинара «Механизмы формирования доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и иных маломобильных групп населения. Проблемы и решения при подготовке мероприятий по формированию безбарьерной среды» (совместно с региональным учебно-информационным центром «РУБИКОН»).

22.11.2015	<i>Выездная проверка соблюдения избирательных прав граждан на выборах депутатов муниципального совета муниципального образования «Солнечное».</i>
24.11.2015	<i>Участие в пресс-конференции «Помощь бездомным петербуржцам зимой 2015-2016» (информационное агентство «ТАСС-Санкт-Петербург»).</i>
25.11.2015	<i>Участие в совещании под председательством полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе на тему: «Реализация на территории Санкт-Петербурга Указа Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности по противодействию коррупции».</i>
26.11.2015	<i>Участие в международной научно-практической конференции «Медицина и право в XXI веке» (Санкт-Петербургский государственный университет).</i>
30.11– 10.12.2015	<i>Совместные рейды Уполномоченного и Управления ГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу: проверка соблюдения требований законодательства, предусматривающих выделение мест для транспортных средств инвалидов у объектов социальной инфраструктуры.</i>
07.12.2015	<i>Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека (Москва).</i>
09.12.2015	<i>Торжественное подведение итогов и награждение победителей студенческого конкурса Уполномоченного «Права человека – 2015» (Государственный музей политической истории России).</i>
10.12.2015	<i>Проведение праздничного вечера, посвященного Международному дню прав человека. Концерт «Джаз – музыка свободных людей» в Санкт-Петербургской филармонии джазовой музыки.</i>
11.12.2015	<i>Проведение торжественного собрания, посвященного Международному дню прав человека (Государственная публичная библиотека им. В.В.Маяковского).</i>
17.12.2015	<i>Организация и проведение круглого стола «Миграционные процессы и права человека. Взаимодействие уполномоченных по правам человека, органов государственной власти и НКО в сфере интеграции, адаптации и защиты прав трудовых мигрантов» (совместно с благотворительным фондом поддержки и развития просветительских и социальных проектов «ПСП-ФОНД»).</i>
18.12.2015	<i>Участие в презентации для людей с ограниченными возможностями здоровья, передвигающихся на колясках, новых подъемных устройств в Государственном Русском музее.</i>
21.12.2015	<i>Проведение совещания с руководителями психоневрологических интернатов Санкт-Петербурга по вопросам реализации прав людей с ментальными особенностями.</i>
22.12.2015	<i>Участие в заседании Кадрового совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.</i>
22.12.2015	<i>Участие в семинаре Санкт-Петербургской избирательной комиссии «Опыт взаимодействия избирательных комиссий и органов власти с общественными организациями в целях проведения открытых, конкурентных и легитимных выборов».</i>

3.5. Основополагающие документы о правах человека

Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Основополагающие документы о правах человека Организации Объединенных Наций

Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 3 января 1976 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, присоединение Постановлением ВС СССР от 5 июля 1991 года № 2304-I, вступил в силу для России 1 января 1992 года.

Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созданной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступила в силу для России с 1 февраля 1993 года.

Протокол, касающийся статуса беженцев, принят 31 января 1967 года, присоединен 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 № 1559-1, 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 1953 года («Протокол № 1»).

Протокол № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней, принят 16 сентября 1963 года.

Протокол № 7, принят 22 ноября 1984 года.

Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией», принят 11 мая 1994 года.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к данной Конвенции № 1, 4, 7 и 11 ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы № 1, 4 и 7 вступили в силу для России 5 мая 1998 года, протокол № 11 вступил в силу для России 1 ноября 1998 года.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод действует в редакции Протокола № 14, дополняющего контрольную систему Конвенции (принят 13 мая 2004 года, ратифицирован Федеральным законом от 4 февраля 2010 года № 5-ФЗ, вступил в силу 1 июня 2010 года).

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, принята 26 ноября 1987 года, ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ, вступила в силу для России 1 сентября 1998 года.

Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, принята в Стамбуле 11 мая 2011 года, Россией до настоящего времени не подписана.

Основополагающий документ о правах человека Содружества Независимых Государств

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, принята в Минске 26 мая 1995 года, ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ, вступила в силу для России 11 августа 1998 года.

Доклад
о деятельности Уполномоченного
и соблюдении прав и свобод человека и гражданина
в Санкт-Петербурге за 2015 год

Перепечатка разрешается со ссылкой на источник
(источник: Уполномоченный по правам человека
в Санкт-Петербурге)

PDF-версия публикации размещена на сайте ombudsmanspb.ru

© Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге

Художественное оформление Доклада:

Идея – Ю.Волкова

Фотографии – Е.Шувалова

Дизайн и верстка – 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 «ПОЛДИЗ»

192020, Санкт-Петербург,

ул. Бумажная, д. 9, корп. 1

