



Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге



# ДОКЛАД

Уполномоченного по правам человека  
в Санкт-Петербурге за 2019 год

Санкт-Петербург  
2020

# ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ  
ЗА 2019 ГОД



Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге

Санкт-Петербург  
2020

**На обложке: Разведенный центральный двукрылый пролет Дворцового моста – один из символов Санкт-Петербурга.**

Дворцовый мост – разводной мост через Неву, построен по проекту инженера Андрея Пшеницкого и архитектора Романа Мельцера, открыт для движения в 1916 году. Чугунные ограждения выполнены скульптором Игорем Крестовским по проекту архитектора Льва Носкова, установлены в 1939 году.

В художественном оформлении ежегодных докладов Уполномоченного с 2013 года традиционно используются элементы городской среды, памятников истории и культуры, вызывающие ассоциации с правами и свободами человека.

Разделы настоящего Доклада предваряют фотографии мостов. Это своего рода визуальная метафора миссии защиты прав человека. «Строить мосты» – способствовать диалогу, нахождению взаимопонимания между гражданами и должностными лицами, между обществом и государством – особенно актуальная в современных условиях задача Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге как независимого государственного правозащитника.

ISBN 978-5-9909828-6-4



9 785990 982864

ISBN 978-5-9909828-6-4

© Уполномоченный по правам человека  
в Санкт-Петербурге, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2019 году</b> .....	<b>6</b>
1.1. Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности.....	7
1.2. Право на участие в управлении делами государства.....	23
1.3. Право на свободу собраний .....	47
1.4. Право на объединение .....	67
1.5. Право на доступ к правосудию .....	79
1.5.1. Право на судебную защиту.....	79
1.5.2. Право на квалифицированную юридическую помощь.....	91
1.6. Право на жилище .....	99
1.7. Право на труд.....	115
1.8. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту.....	123
1.8.1. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	123
1.8.2. Право на социальное обеспечение и социальную защиту.....	129
1.9. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям.....	139
1.10. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан .....	161
1.10.1. Права призывников.....	161
1.10.2. Права женщин и противодействие домашнему насилию .....	169
1.10.3. Права людей в местах принудительного содержания .....	180
1.10.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства.....	194
1.10.5. Права бездомных .....	202
1.10.6. Права людей с ограниченными возможностями здоровья.....	210
1.10.7. Права граждан, имеющих психические расстройства .....	218
<b>2. Приложения</b> .....	<b>230</b>
2.1 Сведения о количестве и тематике обращений к Уполномоченному.....	231
2.2. Правовое просвещение и информирование.....	234
2.3. Консультативный совет при Уполномоченном .....	244
2.4. Развитие института государственной правозащиты .....	247
2.5. Хроника основных мероприятий Уполномоченного .....	254
2.6. основополагающие документы о правах человека.....	262
<b>Список использованных в Докладе сокращений</b> .....	<b>265</b>

# Введение

Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2019 год (Доклад) подготовлен в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (Закон Санкт-Петербурга).

Доклад – это основной документ о ситуации с соблюдением прав человека в Санкт-Петербурге, а также о правозащитной и просветительской деятельности Уполномоченного и его аппарата.

При подготовке Доклада используются материалы проверок по жалобам и обращениям, поступавшим к Уполномоченному, аналитические и статистические данные, получаемые от государственных и общественных организаций, публикации СМИ.

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



*Выездное заседание в Санкт-Петербурге постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Информационно-выставочный центр Д.С. Лихачева. 17.10.2019.*



*Конференция «Конституция России вчера, сегодня, завтра». Пленарное заседание «Права и свободы человека – фундамент Конституции». Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина. 09.12.2019.*

В 2019 году сохранялись многие правозащитные проблемы, отмечаемые в предыдущих ежегодных докладах. В некоторых областях разрыв между конституционными гарантиями прав и свобод человека и возможностями их реализации, к сожалению, увеличивался. Особенно заметным был рост нарушений в сфере права на участие в управлении делами государства и права на свободу мирных собраний – прав, соблюдение которых обеспечивает «обратные связи» общества и государства. Неслучайно организаторы уже много лет проводимого гуманитарного конкурса-исследования «Слово года» выделили противостояние власти и общества как самый значимый, статистически доминирующий в 2019 году лейтмотив. А словом года стало слово «протест»<sup>1</sup>. В минувшем году ярко проявились рост гражданской активности, желание людей влиять на свою судьбу, противостоять несправедливости и неправде, отстаивать свои права.

Роль Уполномоченного в защите прав человека заключается не только в решении конкретных проблем каждого, кто обращается за помощью, но и в содействии диалогу между людьми, между обществом и властью, преодолению недоверия и непонимания. В художественном оформлении ежегодного доклада за 2019 год подчеркнута именно эта особенность нашей работы по «наведению мостов», и для иллюстраций выбраны прекрасные петербургские мосты, напоминающие о нашей общей истории и культуре.

Для восстановления нарушенных прав граждан, для решения наиболее острых системных правозащитных проблем, прежде всего – как это установлено Законом Санкт-Петербурга – в сфере защиты фундаментальных гражданских и политических прав человека, определенных в статьях 2–21 Всеобщей декларации прав человека, я и сотрудники моего аппарата взаимодействовали с общественными правозащитными организациями, адвокатскими объединениями, государственными контролирующими и надзорными ведомствами, территориальными подразделениями федеральных органов власти, органами законодательной и исполнительной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления.

Выражаю искреннюю признательность всем, кто способствовал обеспечению и защите прав и свобод человека в Санкт-Петербурге.

Спасибо всем, кто оказал содействие в работе над докладом.

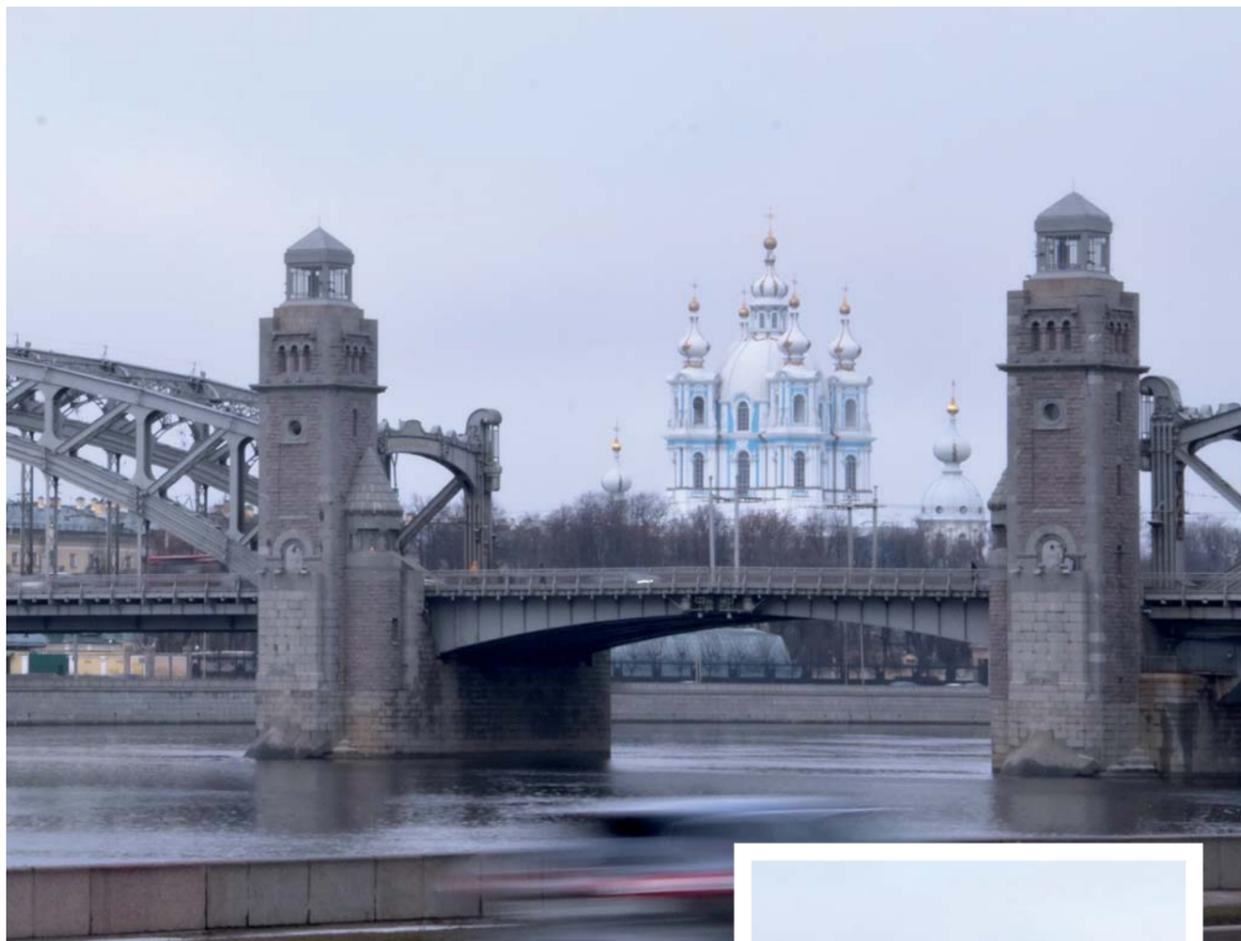
**Александр ШИШЛОВ,**

Уполномоченный по правам человека  
в Санкт-Петербурге



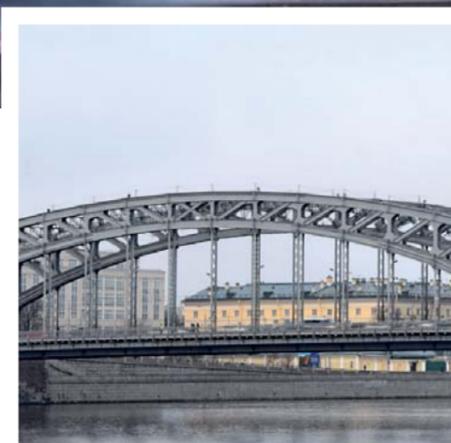
<sup>1</sup> <https://novayagazeta.ru/articles/2019/12/12/83128-slovom-protiv-nasiliya>

# 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2019 ГОДУ



**Большеохтинский (до 1917 года – Императора Петра Великого) мост** – разводной мост через Неву, построен по проекту инженеров Григория Кривошеина и Владимира Апышкова, открыт для движения в 1911 году.

Необходимость возведения моста была вызвана присоединением к Санкт-Петербургу Охтинского пригорода. До постоянной переправы от Пальменбахской набережной (около Смольного) на Охту действовал лодочный перевоз. Форсировать строительство моста заставило трагическое событие – в апреле 1907 года затонул обслуживавший перевоз паром «Архангельск», погибло 39 человек, после чего Николай II выпустил резолюцию: «Не затягивать строительство моста». В сентябре 1907 года проект переправы был утвержден.



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

### *Конституция Российской Федерации*

#### **Статья 20, часть 1**

*Каждый имеет право на жизнь.*

#### **Статья 21, часть 1**

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

#### **Статья 22, часть 1**

*Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.*

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

#### **Статья 2, часть 1**

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

Права человека на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности относятся к числу фундаментальных гражданских и политических прав.

Анализ поступающих обращений к Уполномоченному, информации государственных органов и общественных организаций, как и в прежние годы, показывает сохранение ряда системных проблем:

- нарушение права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности в деятельности правоохранительных органов и органов, исполняющих уголовные наказания;
- недостаточность профилактической работы, направленной на предотвращение посягательств на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и достоинство личности;
- нарушение права на жизнь граждан при оказании им услуг в различных сферах.

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

В соответствии со статьей 11 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>1</sup> каждое государство-участник Конвенции систематически рассматривает правила, инструкции, методы и практику, касаю-

<sup>1</sup> Принята резолюцией 39/46 Генеральной ассамблеи ООН от 10.12.1984.

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

**Статья 4**

*Содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей.*

щиеся допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форме ареста, задержания или тюремного заключения на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, с тем чтобы не допускать каких-либо случаев пыток.

Действующее законодательство возлагает на правоохранительные органы обязанность осуществлять свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, устанавливает запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению<sup>2</sup>.

Поступающие к Уполномоченному обращения, информация органов прокуратуры и ГСУ СК России, материалы ОНК Санкт-Петербурга свидетельствуют, что в Санкт-Петербурге сохраняются серьезные проблемы, связанные с соблюдением прав граждан правоохранительными органами и органами, исполняющими уголовные наказания, в частности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, следственных действий, задержании и доставлении задержанных в отделы полиции, пребывании заключенных в местах принудительного содержания.

Особого внимания требует **обеспечение права на жизнь, свободу и достоинство личности людей, находящихся в местах принудительного содержания**<sup>3</sup>, поскольку их закрытость от общества повышает риск нарушений.

Генеральный прокурор РФ, выступая на заседании Совета Федерации 10 апреля 2019 года, заявил, что в ходе прокурорских проверок учреждений ФСИН России в субъектах РФ выявлены массовые случаи незаконного применения физической силы и специальных средств сотрудниками ФСИН России. По данным Генерального прокурора РФ, «нарушения установлены в учреждениях уголовно-исполнительной системы в каждом втором субъекте РФ, 70 % из них – в исправительных колониях. Основная причина этих безобразий – недостаточная открытость пенитенциарной системы и круговая порука, порожденные неэффективным ведомственным контролем ФСИН и ее территориальных органов»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Статьи 1, 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», статьи 1, 4 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», статьи 5, 6 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», пункт 4 Положения о Федеральной службе безопасности, утвержденного Указом Президента РФ от 11.08.2003 № 960, статья 1 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

<sup>3</sup> Раздел «Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания».

<sup>4</sup> <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1590590/>

В 2019 году в Санкт-Петербурге широкий общественный резонанс вызвало «дело Андрея Букина». В начале августа в сети Интернет были опубликованы видеозаписи, в которых в ФКУ СИЗО № 1 (СИЗО-1, Кресты) подследственные подвергались пыткам со стороны сокамерников, входящих в так называемый «актив».

Руководство УФСИН организовало служебную проверку и одновременно выдвинуло версию, согласно которой факты насилия в отношении А. Букина, фигуранта одного из видеосюжетов, связаны с «бытовым конфликтом»: якобы А. Букин без разрешения взял чужие вещи.

Данная версия конфликта противоречила ряду зафиксированных обстоятельств. В частности, отчетливо просматривающийся на видео крупный предмет, которым наносились телесные повреждения, не мог оказаться в камере без ведома сотрудников администрации учреждения. Съемка производилась на мобильный телефон – предмет, запрещенный к использованию в следственном изоляторе.

Сотрудники аппарата Уполномоченного провели выездные проверки в СИЗО-1<sup>5</sup>, а также в Отделении судебно-психиатрической экспертизы СПб ГКУЗ «ГПБ № 6 (стационар с диспансером)», куда был госпитализирован А. Букин<sup>6</sup>.

А. Букин сообщил, что причиной его избиения стал не бытовой конфликт, а намерение оказать на него воздействие в рамках расследования уголовного дела, а также получить от него согласие на сотрудничество с оперативниками СИЗО-1 (с целью привлечь его к так называемой «внутрикамерной» работе с другими заключенными). Избивавшие А. Букина сокамерники также вымогали у него 20 тыс. рублей.

Как показала проверка, избиению и вымогательству подвергались и другие подследственные в СИЗО-1<sup>7</sup>.

По материалам проведенных проверок, направленным Уполномоченным в прокуратуру города и переданным в следственные органы, 5 сентября 2019 года в отношении заключенных К.Л. Тулинова, А.Д. Севастьянова, Г.А. Петрова ГСУ СК России возбуждено уголовное дело<sup>8</sup> по части 2 статьи 163 УК РФ («вымогательство, соединенное с применением насилия»), расследование дела по состоянию на конец 2019 года продолжалось<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Проверка проводилась с участием членов ОНК Санкт-Петербурга.

<sup>6</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/09082019\\_proverka\\_po\\_faktu\\_izbienija\\_arestovannogo](http://ombudsmanspb.ru/ru/09082019_proverka_po_faktu_izbienija_arestovannogo)

<sup>7</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/peterburgskij\\_ombudsmen\\_prodlzhaet\\_proverku\\_po\\_fa](http://ombudsmanspb.ru/ru/peterburgskij_ombudsmen_prodlzhaet_proverku_po_fa)

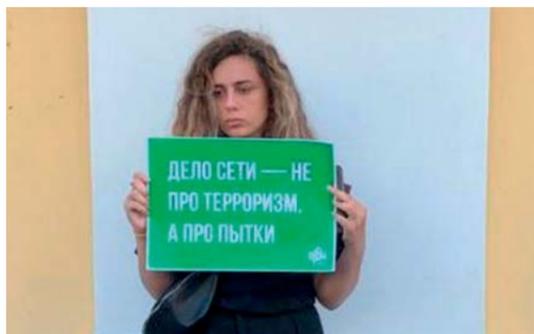
<sup>8</sup> Дело № 11902400022000101.

<sup>9</sup> Письмо ГСУ СК России от 11.12.2019 № 119/3-000101.



Проверка условий содержания в СИЗО-1.  
08.08.2019.

На фото: члены ОНК IV созыва Екатерина Косаревская, Яна Теплицкая и начальник аналитического отдела аппарата Уполномоченного Константин Шарыгин.



Одиночные пикеты против пыток у Гостиного двора. 17.08.2019.

Прокуратурой города в действиях должностных лиц СИЗО-1 выявлены нарушения законодательства<sup>10</sup>, в адрес начальника УФСИН внесено представление<sup>11</sup>. По итогам ведомственной проверки ФСИН оперативные сотрудники УФСИН А.М. Колтаков, Б.Г. Бадмаев уволены<sup>12</sup>, 16 должностных лиц УФСИН и ФКУ СИЗО-1 привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>13</sup>.

Проверки, организованные Уполномоченным, показали, что камера в СИЗО-1, в которой был избит А. Букин, не была оборудована средствами видеонаблюдения, а ненадлежащая организация учета в СИЗО-1 способствовала возможности бесконтрольного перемещения лиц внутри учреждения и размещения в одной камере заключенных с целью провокации конфликта между ними.

Уполномоченный многократно обращал внимание на необходимость полного оснащения учреждений УФСИН средствами видеонаблюдения<sup>14</sup> как важного условия профилактики нарушений и обеспечения контроля за соблюдением прав заключенных.

В ежегодном докладе за 2018 год<sup>15</sup> была подробно проанализирована ситуация, связанная с задержанием в Санкт-Петербурге и Пензе участников так называемого сообщества «Сеть» (В.С. Филинкова, Ю.Н.Бояршинова, И.Д. Шишкина и др.), признанного Московским окружным военным судом террористической организацией<sup>16</sup>. Сотрудниками правоохранительных органов в ходе следствия и при проведении оперативно-разыскных мероприятий были допущены существенные процессуальные нарушения, в частности в отношении В.С. Филинкова.

Такие факты, как нахождение В.С. Филинкова вне какого-либо процессуального статуса более 26 часов и применение к нему пыток в этот период, его принудительное дактилоскопирование, проведение обыска по месту его жительства без участия адвоката, проведение допроса в ночное время и др., до настоящего времени не расследованы. Доводы Уполномоченного и СПЧ о нарушении прав В.С. Филинкова не рассмотрены органами прокуратуры должным образом.

<sup>10</sup> Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

<sup>11</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 05.09.2019 № 17-204-2019.

<sup>12</sup> Письмо ГСУ СК России от 20.11.2019 № 119/3-171пр19.

<sup>13</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 12.11.2019 № 17-204-2019.

<sup>14</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/01\\_02\\_2019\\_aleksandr\\_shishlov\\_vystupil\\_na\\_kollegii](http://ombudsmanspb.ru/ru/01_02_2019_aleksandr_shishlov_vystupil_na_kollegii)

<sup>15</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 16–18.

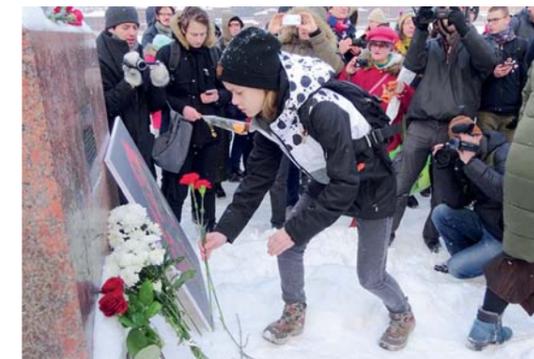
<sup>16</sup> В соответствии с приговором Московского окружного военного суда от 17.01.2019 № 1-132/2018, вступившим в законную силу 14 марта 2019 года, сообщество «Сеть» признано террористической организацией, деятельность которой подлежит запрещению на территории Российской Федерации на основании части 2 статьи 24 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

10 декабря 2019 года по уголовному делу о террористическом акте в петербургском метро 3 апреля 2017 года Московским окружным военным судом вынесено решение: обвиняемые признаны виновными и приговорены к длительным срокам тюремного заключения<sup>17</sup>. Никто из осужденных не признал свою вину, некоторые утверждали, что следствие добивалось получения от них признательных показаний с помощью пыток<sup>18</sup>.

Информация о возможном применении пыток к подсудимым проверялась членами ОНК Я.И. Теплицкой и Е.С. Косаревской, материалы проверок были направлены в органы СК России, МВД России и Генеральной прокуратуры РФ, которыми по состоянию на 20 октября 2019 года (срок окончания полномочий членов ОНК 4 созыва) меры реагирования приняты не были<sup>19</sup>.

Ежегодно к Уполномоченному поступают обращения, в которых говорится о превышении должностных полномочий сотрудниками органов внутренних дел (применении физического насилия к задержанным по подозрению в совершении преступлений лицам, угрозах его применения, неправомерном использовании специальных средств, фальсификации доказательств)<sup>20</sup>. В большинстве случаев информация об этом не подтверждается, однако в ряде случаев выявляются грубые нарушения.

Неоднократно выявлялись незаконные действия сотрудников 70-го отдела полиции УМВД России по Невскому району. Так, заместитель начальника отдела полиции А. Морозов и оперативный сотрудник А. Барашков, применявшие к задержанным незаконное физическое воздействие, были привлечены к уголовной ответственности по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий), признаны судом виновными с назначением наказания в виде четырех лет колонии общего



Акция памяти убитых антифашистов, правозащитников и журналистов, против пыток и репрессий. Воскресенская набережная. 19.01.2019.

<sup>17</sup> [https://2zovs--msk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=3969745&delo\\_id=1540006&case\\_type=0&hide\\_parts=0](https://2zovs--msk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3969745&delo_id=1540006&case_type=0&hide_parts=0)

<sup>18</sup> <https://www.fontanka.ru/2019/10/17/124/>

<sup>19</sup> Письмо членов ОНК Санкт-Петербурга Косаревской Е.С., Теплицкой Я.И. от 07.11.2019 № 15-588/19.

<sup>20</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 20–22, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 9–11, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 9–11.

режима<sup>21</sup>. Фигурантами данного дела стали еще четыре сотрудника 70-го отдела полиции, которые признаны виновными в фальсификации доказательств, служебном подлоге<sup>22</sup>.

В другом случае сотрудники этого же отдела полиции безосновательно поместили гражданина в специальное помещение для содержания задержанных и удерживали его там более суток<sup>23</sup>. По результатам проверки следственными органами ГСУ СК России по Невскому району возбуждено уголовное дело (часть 1 статьи 286 УК РФ)<sup>24</sup>, которое в настоящее время расследуется<sup>25</sup>.

28 мая 2019 года сотрудники патрульно-постовой службы полиции ОМВД России по Колпинскому району жестоко избили несовершеннолетнего В. Коваля<sup>26</sup>. По итогам проведенной служебной проверки виновные сотрудники уволены. ГСУ СК России по данному факту было возбуждено уголовное дело (пункт «а» части 3 статьи 286 УК РФ)<sup>27</sup>. Приговором Колпинского районного суда от 11 февраля 2020 года подсудимые признаны виновными и осуждены к лишению свободы на срок от 1,5 лет до 1 года 8 месяцев в исправительной колонии общего режима<sup>28</sup>.

**Нарушения прав граждан противоправными действиями сотрудников полиции** не всегда получают должную оценку прокуратуры.

Из обращения В.<sup>29</sup> Уполномоченному стало известно, что 26 февраля 2019 ее сын был задержан сотрудниками 1-го отдела полиции УМВД России по Адмиралтейскому району по подозрению в незаконном приобретении и хранении наркотического средства и доставлен в отдел полиции. Со слов В., обнаруженное у сына наркотическое средство было подброшено ему сотрудниками полиции, в пути следования молодой человек неоднократно подвергался с их стороны физическому насилию<sup>30</sup>.

Проверками, проведенными прокуратурой Адмиралтейского района и ГСУ СК России по обращению Уполномоченного, нарушений не установлено<sup>31</sup>. Согласно информации прокуратуры Адмиралтейского района, В. доставлялся в отдел полиции для дачи объяснений в рамках проверки по делу об административном правонарушении.

Однако законодательство, регламентирующее порядок применения доставления в отдел полиции как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, не предоставляет полиции право доставлять граждан в отделы полиции для дачи объяснений по материалам проверки<sup>32</sup>.

<sup>21</sup> [https://nvs--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=364826715&case\\_uid=46b6f3a4-9e9a-4430-9430-93213bfbbe85&delo\\_id=1540006](https://nvs--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=364826715&case_uid=46b6f3a4-9e9a-4430-9430-93213bfbbe85&delo_id=1540006)

<sup>22</sup> Приговор на рассмотрении суда апелляционной инстанции.

<sup>23</sup> <https://abnews.ru/2019/11/12/na-policzejskih-nezakonno-uderzhivavshih-v-otdele-grazhdanina-troe-sutok-vozbudili-delo/>

<sup>24</sup> <http://procspb.ru/news/spb/21192-po-materialam-prokurorskoj-proverki-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-o-prevyshenii-dolzhnostnyh-polnomochiy-sotrudnikami-otdela-policii>

<sup>25</sup> По информации прокуратуры Невского района (на 20 февраля 2020 года).

<sup>26</sup> <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/06/01/80734-mog-prichinit-vred-okrzhayuschim>; <https://www.fontanka.ru/2019/06/02/027>

<sup>27</sup> Письмо ГСУ СК России от 30.07.2019 № 115-1069-19.

<sup>28</sup> [https://klp--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=384132125&case\\_uid=22135478-7595-47ca-8ab1-b6b5eb177110&delo\\_id=1540006](https://klp--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=384132125&case_uid=22135478-7595-47ca-8ab1-b6b5eb177110&delo_id=1540006)

<sup>29</sup> Обращение от 12.03.2019 № 267/19.

<sup>30</sup> Согласно медицинскому заключению по итогам обследования в СПб ГБУЗ «Александровская больница».

<sup>31</sup> Письмо прокуратуры Адмиралтейского района от 19.04.2019 № 267/19, письмо ГСУ СК России от 29.05.2019 № 267/19.

<sup>32</sup> Статьи 27.1-27.2 КоАП РФ; пункт 13 части 1 статьи 13, пункт 4 части 3 статьи 28 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Таким образом, сотрудники полиции действовали в нарушение законодательства, однако прокуратура устранилась от принятия мер реагирования.

Одной из причин, способствующих нарушениям прав задержанных, в том числе приводящих к смерти (суициду), является **ненадлежащее исполнение сотрудниками ОВД своих служебных обязанностей по осуществлению контроля за поведением задержанных (халатность)**.

В 2019 году Уполномоченным была инициирована проверка по факту гибели 24 декабря 2018 года в ИВС УМВД России по Приморскому району А.В. Григоряна, подозреваемого в совершении преступления (статья 161 УК РФ), обнаруженного в камере с признаками удушения. Проверкой прокуратуры Приморского района (в том числе по записи камер видеонаблюдения) установлено<sup>33</sup>, что к смерти А.В. Григоряна не были причастны посторонние лица. Однако, поскольку сотрудниками полиции не было организовано надлежащее наблюдение за поведением подозреваемого в камере, они были привлечены к строгой дисциплинарной ответственности<sup>34</sup>.

Халатность сотрудников полиции<sup>35</sup> привела к осуществлению суицида в конвойном помещении Санкт-Петербургского городского суда подсудимого С. Нарояна, тело которого со следами повешения было обнаружено через пять часов после оглашения обвинительного приговора суда<sup>36</sup>. Приказом ГУ МВД виновные сотрудники привлечены к дисциплинарной ответственности.

**Нередко нарушения прав граждан выражаются не только в превышении служебных полномочий, но и в бездействии сотрудников правоохранительных органов.**

В адрес заявителя С. и его супруги в течение длительного периода времени поступали угрозы от Г., состоящего на принудительном лечении в психиатрическом стационаре. В обращении к Уполномоченному С. сообщил, что опасается за свою жизнь и жизнь супруги, поскольку знает, что у Г. имеется огнестрельное и травматическое оружие, приобретенное им до помещения в психиатрическую больницу. Сотрудники 12-го отдела полиции УМВД России по Фрунзенскому району, куда обращался С., не предприняли необходимых действий для проверки информации и защиты его прав.

Уполномоченный привлек к рассмотрению данного обращения прокуратуру Санкт-Петербурга, ГУ Росгвардии и ГУ МВД России. Сведения, изложенные в обращении, подтвердились. Разрешения на право хранения и ношения гражданского оружия в связи с выявлением у Г. психического заболевания были аннулированы, охотничье ружье изъято; сотрудники 12-го отдела полиции УМВД России по Фрунзенскому району привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>37</sup>.

Фундаментальные права человека – право на свободу и личную неприкосновенность, на уважение частной и семейной жизни<sup>38</sup> грубо нарушаются в случае необоснованного уголовного преследования.

<sup>33</sup> Письмо прокуратуры Приморского района от 16.02.2019 № 749-ж-12.

<sup>34</sup> Письмо ГСУ СК России от 27.02.2019 № 115-22-2019.

<sup>35</sup> Письма ГУ МВД России от 07.11.2019 № 31/105-7803, ГСУ СК России от 19.12.2019 № 115-1034-19.

<sup>36</sup> 3 июля 2019 года С. Нароян был признан виновным в совершении жестокого убийства старейшего сотрудника Мариинского театра, 93-летней Н. Мациной.

<sup>37</sup> Письмо ГУ МВД России от 25.04.2019 № 14/2-1075.

<sup>38</sup> Статьи 5, 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована Российской Федерацией 30 марта 1998 года).

*«Я по этому надуманному обвинению провел четыре месяца в "Крестах", еще четыре – под домашним арестом и до сих пор – под следствием и подпиской о невыезде. В общей сложности 20 месяцев! Все это время, естественно, я не мог работать и содержать семью».*

*Из обращения гражданина Р. к Уполномоченному.*

В 2019 году к Уполномоченному обратился Р.<sup>39</sup> с жалобой на неправомерное длительное уголовное преследование.

Заявитель сообщил, что, занимая руководящую должность в УФССП по Ленинградской области, вскрыл факты отмыкания и перевода за рубеж крупных сумм денег, что послужило основной причиной возбуждения в отношении него уголовного дела. По словам Р., дело инспирировано, следственные действия по делу не производились, расследование дела затягивалось (регулярно продлевались сроки), а надзорные органы не реагировали на жалобы.

Лишь после того, как Уполномоченный в целях защиты прав Р. обратился в СПЧ, Генпрокуратурой

РФ и СК России была проведена проверка оснований и обстоятельств уголовного преследования Р. В результате данное уголовное дело было прекращено по реабилитирующим основаниям<sup>40</sup>.

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

Защита личности от противоправных посягательств относится к числу основных направлений профилактики правонарушений<sup>41</sup>.

В Санкт-Петербурге работа по предупреждению правонарушений осуществляется в рамках государственной программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге»<sup>42</sup>.

В 2019 году удельный вес числа тяжких и особо тяжких преступлений (к которым относятся в том числе преступления против жизни и здоровья граждан) к общему числу зарегистрированных в городе преступлений составил 34,4 %. Данный показатель существенно выше, чем в среднем по России (24,4 %) <sup>43</sup>. Это означает, что преступность в Санкт-Петербурге обладает повышенной криминогенностью.

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга<sup>44</sup>, на территории Санкт-Петербурга в 2019 году отмечена устойчивая тенденция роста повторной преступности. Проверками прокуратуры вскрыты многочисленные нарушения, связанные с несвоевременным розыском лиц, уклоняющихся от административного надзора, непринятием мер реагирования в связи с неисполнением поднадзорными лицами ограничений, установленных судебными решениями,

отсутствием индивидуальной профилактической работы<sup>45</sup>. Таким образом, можно сделать вывод, что одной из причин, способствующих росту рецидивов преступлений в Санкт-Петербурге, является ненадлежащий административный надзор со стороны ОВД за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В 2019 году в Санкт-Петербурге вновь были выявлены случаи противоправных действий представителей молодежной криминальной субкультуры – агрессивных неформальных группировок.

13 августа 2019 года задержаны вооруженные огнестрельным и холодным оружием 19-летние безработные А. Аношин и Н. Ларин, которые на территории Центрального района совершили нападение на случайного прохожего. Содержание аккаунта Н. Ларина в социальной сети свидетельствует о его принадлежности к одной из радикальных неформальных группировок<sup>46</sup>. Данный случай, как и история с избиением прохожих в Таврическом саду год назад<sup>47</sup>, является наглядной иллюстрацией взаимосвязи между социальным неблагополучием молодых людей, отсутствием профилактической работы с ними и потенциальной готовностью такой молодежи к антиобщественным действиям.

По данным ИАЦ «Сова»<sup>48</sup>, в 2019 году в Санкт-Петербурге отмечены факты нападений на граждан по мотивам национальной розни, ненависти, вражды: были избиты и ранены девять человек<sup>49</sup>.

По информации прокуратуры Санкт-Петербурга<sup>50</sup>, в 2019 году всего на территории Санкт-Петербурга зарегистрировано восемь преступлений экстремистской направленности, судами рассмотрены девять уголовных дел в отношении 21 лица.

В марте 2019 года Ленинским районным судом вынесен обвинительный приговор в отношении С. Павлова и несовершеннолетнего К. За совершение в декабре 2017 года акции «Белый вагон», нападение и избиение людей неславянской внешности, нанесение ножевых ранений пассажирам, заступившимся за пострадавших, по части 2 статьи 213 УК РФ, пункту «а» части 2 статьи 282 УК С. Павлову назначено наказание в виде 3,5 лет условно с испытательным сроком 3,5 года, К. – три года условно с испытательным сроком три года<sup>51</sup>.

17 сентября 2019 года четверо молодых людей, причисляющих себя к ультраправой молодежной группировке, вооруженные ножом и газовым баллончиком, с целью убийства по национальным мотивам совершили нападение на гражданина Узбекистана у д. 16/27 по

*«Среди значимых криминогенных факторов, влияющих на уровень преступности, следует выделить низкий социальный и экономический уровень жизни основной массы населения, возрастающее имущественное расслоение общества, алкоголизацию и наркотизацию населения».*

*Из письма ГУ МВД России от 31.12.2019 № 14/1-3615*

<sup>39</sup> Обращение от 08.04.2019 № 386/19.

<sup>40</sup> Письмо СК России от 20.06.2019 № 11802007703000285.

<sup>41</sup> Пункт 1 части 1 статьи 6 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

<sup>42</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 489 «О государственной программе Санкт-Петербурга "Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге"».

<sup>43</sup> <https://мвд.рф/reports/item/19412450/>

<sup>44</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 25.12.2019 № 07-66-2019.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Мониторинг страницы сообщества «А.С.А.В. Злая молодежь» в социальной сети «ВКонтакте» показал, что на ней содержится информация экстремистского характера, в том числе призывающая к совершению насилия в отношении сотрудников правоохранительных органов. Между тем доступ к данной странице является открытым, и она имеет более 1 млн подписчиков.

<sup>47</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 8–9.

<sup>48</sup> <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2020/02/d42015/>

<sup>49</sup> Данные ИАЦ «Сова» носят экспертный характер и не всегда совпадают с официальными данными правоохранительных органов.

<sup>50</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 24.01.2020 № 27-27-2020.

<sup>51</sup> <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/news/counteraction/2018/09/d39950/>

Среднеохтинскому пр. По данному факту следственными органами ГСУ СК России возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 3 статьи 30, пунктом «л» части 2 статьи 105 УК РФ<sup>52</sup>. Расследование уголовного дела продолжается.

*За 2019 год количество ДТП по вине водителей, находящихся в состоянии опьянения (244), увеличилось по сравнению с 2018 годом на 13 % (+ 32), а смертность в результате таких ДТП возросла на 61 % (погибло 37 человек, в 2018 году – 14).*

<http://stat.gibdd.ru/>



Одиночные пикеты «За безопасность на Невском проспекте». 26.02.2019.

Фото из группы «Петербургское велосообщество» в социальной сети «ВКонтакте».

Ежегодно список погибших пополняют жертвы электропоездов на опасном переходе через железнодорожные пути у Туристской улицы, последний такой случай произошел

Существенный вклад в преждевременную смертность и причинение вреда здоровью граждан (включая тяжкий вред, влекущий инвалидность) вносит **дорожно-транспортный травматизм**.

Несмотря на снижение на 4 % числа погибших участников дорожного движения, дорожная обстановка остается сложной, количество ДТП с пострадавшими возросло на 2,5 %<sup>53</sup>.

С января по март 2019 года на центральной магистрали города – Невском проспекте – было зафиксировано 230 ДТП, в 19 из них были пострадавшие; в авариях погибли пять человек – за три месяца столько же, сколько за два предыдущих года<sup>54</sup>. Всего в 2019 году на Невском проспекте погибли шесть человек (в 2018 году – три человека)<sup>55</sup>.

Причины указанных ДТП обусловлены, с одной стороны, отсутствием на многих участках ограждений для пешеходов<sup>56</sup>; с другой стороны – обстоятельствами, связанными с работой органов ГИБДД (нехватка сотрудников дорожно-патрульных служб, недостаточность мер административного воздействия, приводящая к безнаказанности водителей<sup>57</sup> и др.).

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга<sup>58</sup>, количество очагов аварийности (мест концентрации ДТП) в городе ежегодно возрастает, а реконструкция ряда опасных объектов не произведена с 2015–2016 годов.

28 декабря 2019 года<sup>59</sup>. Строительство надземного путепровода на данном объекте повышенной опасности запланировано только на 2022 год<sup>60</sup>.

По оценкам прокуратуры, работа, направленная на обеспечение безопасности дорожного движения в Санкт-Петербурге, организована формально, что является одной из важных причин волокиты при реконструкции объектов дорожной инфраструктуры. Так, действующий состав комиссии по безопасности дорожного движения при Губернаторе не включает представителя Комитета финансов как профильного органа, заключения которого имеют принципиальное значение при определении объемов финансирования мероприятий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения. Недостаточность координирующей роли этой комиссии, отсутствие согласованных действий органов государственной власти города по устранению очагов аварийности, по мнению прокуратуры, приводит к недостаточной эффективности и несвоевременности мероприятий по обеспечению безопасности объектов дорожной инфраструктуры<sup>61</sup>.

**Уполномоченный в рамках рассмотрения обращений граждан оказывал содействие в разрешении вопросов профилактики дорожно-транспортных происшествий.**

Так, в обращении к Уполномоченному гражданка К. сообщила о необустроенности дорожной инфраструктуры Кушелевской дороги (в частности, возле дома № 5)<sup>62</sup>, несчастных случаях с пешеходами, пытающимися пересечь автомагистраль в удобном для них, но не оборудованном пешеходным переходом и светофорами месте.

Аналогичная ситуация (вблизи д. 59 по Петергофскому шоссе) выявлена в обращении гражданки Л.<sup>63</sup>.

Уполномоченный привлек внимание КРТИ к решению вопросов, указанных в обращениях. В результате принятых КРТИ мер участок, о котором сообщила К., был признан потенциально опасным, в марте 2019 года там оборудован светофорный пост<sup>64</sup>. Участок, о котором сообщила Л., будет оборудован в 2020 году<sup>65</sup>.



ДТП на Невском проспекте, в результате которого один человек погиб, четверо получили травмы. 30.03.2019.

Фото с сайта 123ru.net



Новый пешеходный переход на Кушелевской дороге у автобусных остановок.

<sup>52</sup> <https://spb.sledcom.ru/Novosti/item/1390549/>

<sup>53</sup> Письмо УГИБДД ГУ МВД от 03.02.2020 № 12/1-2752.

<sup>54</sup> <https://paperpaper.ru/papernews/2019/04/16/za-pervye-tri-mesyaca-2019-goda-v-dtp-na-nevs/>

<sup>55</sup> Письмо УГИБДД ГУ МВД от 12.02.2020 № 12/1-3698.

<sup>56</sup> <https://www.rosbalt.ru/piter/2019/08/22/1798503.html>

<sup>57</sup> Водители, участвующие в указанных ДТП, многократно нарушали правила дорожного движения, один из них был лишен права управления транспортными средствами. В двух случаях водители находились в состоянии опьянения.

<sup>58</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 25.12.2019 № 07-66-2019.

<sup>59</sup> [https://piter.tv/event/Na\\_Turistskoj\\_ulice\\_chelovek\\_popal\\_pod\\_elektropoezd/](https://piter.tv/event/Na_Turistskoj_ulice_chelovek_popal_pod_elektropoezd/)

<sup>60</sup> <https://topspb.tv/news/2019/02/28/podzemnyj-perehod-na-turistskoj-ulice-budut-stroit-v-2022-godu/>

<sup>61</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 25.12.2019 № 07-66-2019.

<sup>62</sup> За последние годы в этом микрорайоне построено и введено в эксплуатацию более полутора десятков многоквартирных жилых домов. Расположение ближайшего перехода через Кушелевскую дорогу на расстоянии более полукилометра от введенных в эксплуатацию зданий свидетельствовало об игнорировании интересов жителей при оборудовании объектов дорожной инфраструктуры.

<sup>63</sup> Обращение от 03.12.2019 № 1062/19.

<sup>64</sup> Письмо КРТИ от 27.03.2019 № ОБ-2793-1/18-2.

<sup>65</sup> Письмо КРТИ от 28.10.2019 № ОБ-4589-1/19-0-1.

Указанные обращения свидетельствуют о наличии просчетов в организации размещения объектов дорожной инфраструктуры, несогласованности проектов в указанной сфере с градостроительным планированием, что представляет потенциальную опасность для жизни и здоровья людей.

## Нарушение права на жизнь граждан при оказании услуг

Одной из причин нарушений прав граждан является халатность, непрофессионализм и безнаказанность должностных лиц, ответственных за предоставление услуг в различных сферах.

В зимний период ненадлежащая уборка территории Санкт-Петербурга от снега и льда<sup>66</sup>, безответственность владельцев зданий, вовремя не устраняющих наледь с кровли и фасадов, может привести к трагедии<sup>67</sup>.

5 февраля 2019 года в результате обрушения наледи с крыши здания ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный химико-фармацевтический университет»<sup>68</sup> (СПФХУ) погиб студент этого вуза Бабурбек Очиллов. Другой студент, У. Омаров, находившийся рядом, получил тяжелые телесные повреждения.

По факту гибели Б. Очиллова ГСУ СК России было возбуждено уголовное дело (часть 2 статьи 238 УК РФ), задержан первый проректор по хозяйственно-административной работе СПФХУ С.П. Хозин, ответственный за организацию очистки кровли здания от снега и наледи.

Следствием установлено, что С.П. Хозин получил взятку от подрядной организации ООО «Вентформат», с которой вузом были заключены договоры по уборке снега без проведения конкурса; подрядная организация получила деньги за якобы выполненные работы. Уголовное дело по обвинению С.П.Хозина в получении взятки (часть 3 статьи 290 (3) УК РФ) и злоупотребление служебными полномочиями (часть 3 статьи 285 УК РФ) направлено прокурору Петроградского района для утверждения обвинительного заключения<sup>69</sup>. После возвращения с указаниями прокурора в районный следственный отдел уголовное дело вновь поступило в прокуратуру Петроградского района<sup>70</sup>.

Ежегодно в Санкт-Петербурге из-за неисправности и ненадлежащей эксплуатации по вине сотрудников жилищно-коммунальных служб происходят **аварийные ситуации на коммунальных теплосетях**<sup>71</sup>, которые приводят к гибели людей.

В докладе Уполномоченного за 2018 год сообщалось о гибели двух посетителей кафе «Типичный Питер» в результате прорыва трубы отопления<sup>72</sup>. В ноябре 2019 года уголовное дело (часть 3 статьи 216 УК РФ) в отношении Е., сотрудника диспетчерской службы АО «Теплосеть Санкт-Петербурга», направлено в суд<sup>73</sup>, однако до настоящего времени не получили оценку обстоятельства, связанные с износом трубы<sup>74</sup>.

<sup>66</sup> В соответствии с пунктом 2.2 Перечня мероприятий по содержанию объектов благоустройства и элементов благоустройства и требования к осуществлению данных мероприятий – Приложения № 5 к Правилам благоустройства территории Санкт-Петербурга, утвержденным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 09.11.2016 № 961, осуществление контроля за уборкой территории административных районов города возложено на районные администрации.

<sup>67</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/06\\_02\\_2019\\_peterburgskij\\_ombudsmen\\_svoe\\_pravo\\_na\\_z](http://ombudsmanspb.ru/ru/06_02_2019_peterburgskij_ombudsmen_svoe_pravo_na_z)

<sup>68</sup> Ул. Профессора Попова, д. 4, литера В.

<sup>69</sup> Письмо ГСУ СК России от 21.11.2019 № 115-233-19.

<sup>70</sup> По оперативной информации ГСУ СК России.

<sup>71</sup> Раздел «Право на жилище».

<sup>72</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 13.

<sup>73</sup> <http://procspb.ru/news/spb/21142-prokuratura-utverdila-obvinitelnoe-zaklyuchenie-po-ugolovnomu-delu-o-narushenii-pravil-bezopasnosti-pri-vedenii-rabot-povlekshem-po-neostorozhnosti-smert-dvuh-lic>

<sup>74</sup> По сведениям защиты обвиняемого, проведенная по делу экспертиза показала, что к разрыву трубы привела глубокая естественная коррозия, срок эксплуатации трубы истек.

В 2019 году в результате прорыва теплосети в Калининском (ул. 2-я Комсомольская, д. 49) и Фрунзенском (ул. Олеко Дундича, д. 20) районах пострадало три человека, двое из которых получили ожоги, несовместимые с жизнью. По данным фактам возбуждены и расследуются уголовные дела<sup>75</sup>.

**Ненадлежащее содержание объектов коммунальной инфраструктуры**<sup>76</sup>, непринятие мер к исключению доступности граждан к потенциально опасным объектам представляют угрозу для жизни и здоровья людей.

24 октября 2019 года в Московском районе (пр. Космонавтов, д. 42) малолетний ребенок на улице провалился в дренажный колодец, крышка которого не была зафиксирована. По счастливой случайности матери малыша удалось спасти его. По факту произошедшего следственными органами ГСУ СК России проведена доследственная проверка. 20 февраля 2020 года по материалу проверки вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, законность которого проверяется прокуратурой района<sup>77</sup>.

В докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>78</sup> рассматривался случай, когда в результате **ненадлежащего оказания медицинской помощи и ухода со стороны медицинского работника** получил тяжелые телесные повреждения пациент СПб ГКУЗ «Психиатрическая больница им. Святого Николая Чудотворца», инвалид 1-й группы К. В апреле 2019 года по итогам расследованного следственными органами уголовного дела решением суда медбрат Н.Ю. Сат, нанеший К. телесные повреждения, признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 111 УК РФ, и осужден<sup>79</sup>.

## Защита от дискриминации людей с нетрадиционной сексуальной ориентацией

В 2019 году сохраняла актуальность проблема дискриминации представителей ЛГБТ-сообщества.

Как и в прошлые годы, люди с нетрадиционной сексуальной ориентацией сталкивались с проблемами при реализации трудовых прав<sup>80</sup>.

Так, руководство ООО «Яношка Павловск» приняло решение об увольнении Г. после произведенной Г. коррекции пола. Представитель работодателя, объясняя наличие оснований для увольнения, сообщил, что Г. имела паспорт, подтверждающий ее принадлежность к мужскому полу, однако после коррекции пола перестала отвечать требованиям по профессии печатника, поскольку данная профессия входит в список запрещенных для женщин. Решением Фрунзенского районного суда увольнение признано незаконным, поскольку, как установил суд, оно осуществлялось по мотивам трансгендерной сексуальной ориентации Г.

Основываясь на нормах трудового законодательства, суд пришел к выводу, что действия работодателя продиктованы не заботой о здоровье Г., а дискриминацией в области труда

<sup>75</sup> Письмо ГСУ СК России от 06.12.2019 № 115-1638-19.

<sup>76</sup> Раздел «Право на жилище».

<sup>77</sup> По оперативной информации ГСУ СК России.

<sup>78</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 13.

<sup>79</sup> [https://oktibsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=365911667&case\\_uid=901e2e4c-955a-4212-b6f2-580b8b236253&delo\\_id=1540006](https://oktibsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=365911667&case_uid=901e2e4c-955a-4212-b6f2-580b8b236253&delo_id=1540006)

<sup>80</sup> Письмо ЛГБТ-организации «Выход» от 24.01.2020 № б/н.

по половому признаку<sup>81</sup>. В настоящее время решение суда обжаловано в апелляционном порядке, рассмотрение апелляционной жалобы назначено на 9 апреля 2020 года<sup>82</sup>.

Люди с нетрадиционной сексуальной ориентацией регулярно подвергаются нападениям со стороны агрессивно настроенных противников ЛГБТ-сообщества. При этом в целом ряде случаев противники ЛГБТ-активистов не скрывают своих членоконенавистнических и ксенофобских взглядов. Также нападения совершаются не только на лиц нетрадиционной сексуальной ориентации, но и на представителей дружественных им организаций.

Так, 27 января 2019 года в метро неизвестный, лицо которого было закрыто маской-балалавкой, нанес удар ногой по лицу Р., на куртке которого был значок «Альянса гетеросексуалов и ЛГБТ за равноправие». Нападавший смог скрыться. Расследование данного факта фактически не проводилось из-за нежелания пострадавшего общаться с представителями правоохранительных органов<sup>83</sup>.

9 декабря 2019 года в кафе группа девушек подверглась избиению и оскорблениям по мотивам ненависти к ЛГБТ-сообществу со стороны неизвестных<sup>84</sup>, которые скрылись. Вследствие побоев одна из жертв нападения была госпитализирована.

В целях обеспечения гарантий соблюдения прав потерпевших Уполномоченным было направлено обращение в УМВД России по Центральному району<sup>85</sup>. По итогам доследственной проверки, проведенной по факту нападения, было возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 112 УК РФ, нападавшие задержаны. Расследование уголовного дела продолжается<sup>86</sup>. Как сообщил начальник ГУ МВД России Роман Плугин в своем ежегодном отчете перед депутатами Законодательного Собрания, задержанные принадлежат к экстремистской группировке «Невоград», деятельность которой в 2019 году активизировалась<sup>87</sup>.

Уязвимое положение представителей ЛГБТ-сообщества в Санкт-Петербурге усугубляется сложностью открыто заявлять о нарушениях, реализуя свое право на свободу собраний. Анализ поступающих ежегодно к Уполномоченному обращений показывает<sup>88</sup>, что органы власти в Санкт-Петербурге систематически препятствуют проведению мирных акций и культурных мероприятий ЛГБТ-сообщества. Так, в 2019 году администрации всех районов Санкт-Петербурга, в которые ЛГБТ-активисты подавали заявки на проведение 17 мая 2019 года акции «Радужный флешмоб»<sup>89</sup>, отказали в согласовании ее проведения.

<sup>81</sup> [https://frn--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=385841517&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://frn--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=385841517&delo_id=1540005&new=0&text_number=1)

<sup>82</sup> [https://frn--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&n\\_c=1&case\\_id=373753157&case\\_uid=51cb86bd-8fd8-453d-9190-bc0813c1141f&delo\\_id=1540005](https://frn--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=373753157&case_uid=51cb86bd-8fd8-453d-9190-bc0813c1141f&delo_id=1540005)

<sup>83</sup> Письмо ЛГБТ-организации «Выход» от 24.01.2020 № б/н.

<sup>84</sup> [https://yandex.ru/video/preview/?filmId=7270882834028929852&text=%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%BB%D1%8B%D1%81%D1%8B%D1%85&noreask=1&path=wizard&parent\\_reqid=1581893475548099-345752444988359579500067-man1-4031&redircnt=1581893543.1](https://yandex.ru/video/preview/?filmId=7270882834028929852&text=%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%BB%D1%8B%D1%81%D1%8B%D1%85&noreask=1&path=wizard&parent_reqid=1581893475548099-345752444988359579500067-man1-4031&redircnt=1581893543.1)

<sup>85</sup> Письмо Уполномоченного от 18.12.2019 № 298/19.

<sup>86</sup> <https://78.mvd.pf/news/item/19101812/>

<sup>87</sup> <https://regnum.ru/news/2863077.html>

<sup>88</sup> Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 31, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 23–24, Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 36, Доклад Уполномоченного за 2012 год, с. 31–33.

<sup>89</sup> Акция «Радужный флешмоб» была призвана довести до петербуржцев цели ЛГБТ-организации «Выход», связанные с защитой от насилия и дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности, формированием толерантного отношения общества к ЛГБТ, демонстрацией мирных намерений представителей ЛГБТ-сообщества.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Государственной Думе:

- внести изменения в УК РФ, предусматривающие уголовную ответственность сотрудников правоохранительных органов и иных лиц за организацию и участие в пытках, в том числе с целью добиться дачи показаний, с учетом определения пыток, содержащегося в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающие оскорбление чести и достоинства гражданина в качестве основания к прекращению служебного контракта и увольнению государственного гражданского служащего.

### УФСИН:

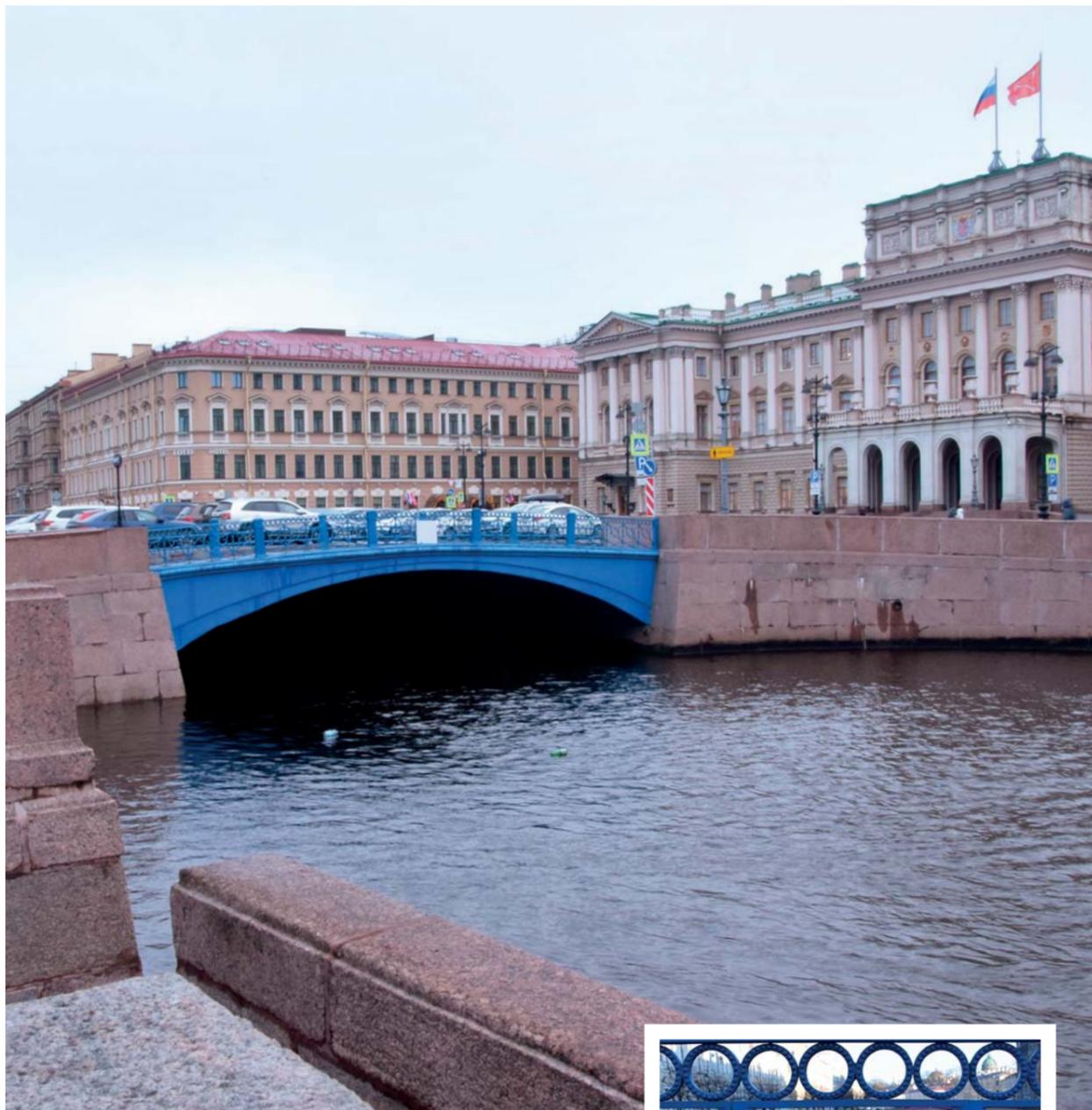
Обеспечить оснащение учреждений УФСИН средствами видеонаблюдения как важного условия обеспечения полноценного контроля за соблюдением прав заключенных.

### ГУ МВД России:

- принять дополнительные организационные меры, направленные на обеспечение своевременного розыска лиц, уклоняющихся от административного надзора, добиться оперативного реагирования в связи с неисполнением поднадзорными лицами ограничений, установленных судебными решениями, организовать проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, находящимися под административным надзором;
- обеспечить проведение мониторинга социальных сетей с целью выявления, предупреждения и пресечения распространения информации о деятельности экстремистских молодежных группировок, представляющих опасность для граждан, поддержания общественного порядка и безопасности.

**УГИБДД ГУ МВД России:** активизировать профилактическую работу по выявлению и своевременному отстранению от управления транспортными средствами водителей, находящихся в состоянии алкогольного, токсического, наркотического опьянения.

**Комиссии по безопасности дорожного движения при Губернаторе:** обеспечить реализацию координирующей роли Комиссии в целях согласования действий государственных органов по предупреждению дорожно-транспортного травматизма, организовать своевременное принятие мер по обеспечению безопасности объектов дорожной инфраструктуры, в том числе в отношении объектов, ситуация на которых требует безотлагательного решения (оборудование путепровода в створе Туристской улицы, установка ограничивающих пешеходных ограждений на аварийно опасных участках Невского проспекта).



**Синий мост** – мост через Мойку, самый широкий в Санкт-Петербурге (97,3 метра). Построен в 1818 году по проекту инженера Василия Гесте, расширен в 1842–1844 годы по проекту инженеров Егора Адама и Андрея Готмана в связи с постройкой Мариинского дворца и перепланировкой Исаакиевской площади.

С 1885 года в Мариинском дворце размещались Государственный совет и Комитет министров (с 1905 года – Совет министров) Российской империи, после Февральской революции 1917 года – Временное правительство, Всероссийская комиссия по выборам в Учредительное собрание. В октябре 1917 года дворец перешел в ведение Народного комиссариата имуществ и Высшего совета народного хозяйства, его занимали различные советские учреждения. С 1945 года в Мариинском дворце заседал Ленинградский городской Совет народных депутатов (Ленсовет, с 1991 года – Петросовет).

В августе 1991 года на Синем мосту у Мариинского дворца собрались противники государственного переворота (путча), организованного самопровозглашенным ГКЧП. Стихийный многотысячный митинг продолжался до поражения ГКЧП.

С 1994 года в здании работает Законодательное Собрание Санкт-Петербурга.



## 1.2. Право на участие в управлении делами государства

### Всеобщая декларация прав человека

#### Статья 21, часть 1.1

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

#### Статья 21, часть 3

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

### Конституция РФ

#### Статья 32, часть 1

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

#### Статья 32, часть 2

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

Центральным политическим событием 2019 года в Санкт-Петербурге стали выборы высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора и депутатов муниципальных советов (МС) 110 внутригородских муниципальных образований (МО) Санкт-Петербурга.

Учитывая негативный опыт проведения предыдущих выборов Губернатора и депутатов МС МО в 2014 году<sup>1</sup>, перед организаторами избирательного процесса стояла задача вернуть доверие к выборам, преодолеть проявившиеся в предыдущие годы проблемы избирательной системы.

Уполномоченным и сотрудниками его аппарата во время подготовки к выборам и в период проведения избирательных кампаний разрабатывались рекомендации по совершенствованию правовой базы проведения выборов и методические материалы для участников избирательного процесса, осуществлялся мониторинг информации о нарушениях, поступавшей из различных источников (государственные органы, СМИ, интернет, некоммерческие организации), рассматривались жалобы и обращения о нарушениях избирательных прав граждан, контролировалось соблюдение избирательных прав в день голосования<sup>2</sup>.

В работе по защите избирательных прав граждан Уполномоченный взаимодействовал с ЦИК России, Санкт-Петербургской избирательной комиссией (СПБИК), органами законодательной и исполнительной власти Санкт-Петербурга, правоохранительными органами, сообществами наблюдателей.

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 49–62.

<sup>2</sup> Подробная информация о деятельности Уполномоченного во время подготовки к выборам и в период проведения избирательных кампаний в 2019 году и выявленных нарушениях избирательных прав, выводы и предложения по совершенствованию законодательства о выборах и практики его применения изложены в специальном докладе. [http://ombudsmanspb.ru/spetsdoklad\\_vybory\\_2019?fbclid=IwAR13rfYF9SEdu20scXm0IQNHys8gMRKHA7P93I7KHibjPbu3EWnzNGw9ns](http://ombudsmanspb.ru/spetsdoklad_vybory_2019?fbclid=IwAR13rfYF9SEdu20scXm0IQNHys8gMRKHA7P93I7KHibjPbu3EWnzNGw9ns)



*Встреча председателя ЦИК России Эллы Памфиловой с петербургскими участниками избирательного процесса. Государственный музей политической истории России. 21.02.2019.*

*Слева направо: Александр Шишлов, Элла Памфилова и председатель Горизбиркома Виктор Миненко.*

Рекомендации по совершенствованию Закона Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341-60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга» (Закон Санкт-Петербурга о выборах Губернатора), федеральных нормативных правовых актов о выборах Уполномоченный направлял в адрес Законодательного Собрания, Федерального Собрания РФ и ЦИК России<sup>3</sup>.

К сожалению, рекомендации Уполномоченного были реализованы лишь частично<sup>4</sup>, что стало одной из причин нарушений избирательных прав граждан на петербургских выборах в 2019 году.

Взаимодействие Уполномоченного со СПБИК в период избирательных кампаний 2019 года, в отличие от кампаний 2016 и 2018 годов, складывалось менее конструктивно.

Так, СПБИК не приняла во внимание большую часть рекомендаций Уполномоченного по предотвращению нарушений на выборах, не предоставляла полную информацию по запросам, реагировала формально на обращения Уполномоченного о нарушениях избирательных прав граждан, не привлекала Уполномоченного для участия в мероприятиях по организации выборов, направленных на обеспечение гарантий реализации избирательных прав.

Как и в предыдущие годы, плодотворно складывалось взаимодействие Уполномоченного с ЦИК России, а также с сообществами наблюдателей (в том числе ОО «Наблюдатели Петербурга», Движением «Голос», Правозащитным советом Санкт-Петербурга), включавшее проведение совместных совещаний, обмен информацией, обсуждение выявленных проблем организации и проведения выборов.

Важным итогом такого взаимодействия стало усиление внимания ЦИК России к избирательной кампании в Санкт-Петербурге. Так, ЦИК России взяла под свой контроль организацию подачи заявлений о голосовании избирателей по месту их нахождения, что позволило предотвратить массовые нарушения избирательных прав, подобные совершенным на выборах Президента РФ в 2018 году<sup>5</sup>.

Также в период проведения выборов Уполномоченный направлял в органы полиции, прокуратуры, ГСУ СК России обращения с целью пресечения нарушений избирательных прав граждан, выявления виновных и привлечения их к ответственности. К сожалению, в большинстве случаев рассмотрение обращений Уполномоченного компетентными органами происходило формально и неоперативно<sup>6</sup>, что в итоге привело к росту количества нарушений.

<sup>3</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2018 год, с. 40–43.

<sup>4</sup> Из Закона Санкт-Петербурга «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга» было исключено требование об обязанности кандидатов предоставить список сборщиков подписей с нотариально заверенными сведениями о них (данное требование, в соответствии с пунктом 16 статьи 37 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ, не является обязательным).

<sup>5</sup> Специальный доклад Уполномоченного о нарушениях избирательных прав граждан на территории Санкт-Петербурга в период проведения в 2017–2018 годах избирательной кампании по выборам Президента РФ, с. 22–26.

<sup>6</sup> Подразделы «Необоснованные отказы в регистрации кандидатов в депутаты МС МО», «Рассмотрение жалоб и обращений на нарушения избирательных прав».

В ряду проблем, препятствовавших реализации избирательных прав граждан в период проведения выборов Губернатора и депутатов МС МО в 2019 году, наиболее значимыми были:

- отсутствие доступа к полной и достоверной информации о выборах;
- создание препятствий выдвижению и регистрации кандидатов в депутаты МС МО;
- ограничение пассивного избирательного права на выборах Губернатора;
- необоснованные отказы в регистрации кандидатов в депутаты МС МО;
- нарушения порядка голосования и подведения итогов выборов;
- нарушения, направленные на повышение показателей явки избирателей и изменение результатов выборов;
- несоблюдение законодательства при рассмотрении жалоб на нарушения избирательных прав;
- пассивность правоохранительных органов в реагировании на нарушения избирательных прав граждан.



*Встреча членов ЦИК России Александра Кинева и Евгения Шевченко с представителями региональных отделений политических партий, выдвинувших своих кандидатов на выборах в депутаты муниципальных советов. Офис Уполномоченного. 10.07.2019.*

## Отсутствие доступа к полной и достоверной информации о выборах

На сайте СПБИК в сети Интернет **решения, касающиеся выборов Губернатора**, публиковались своевременно.

Однако на сайтах ТИКов № 3, 4, 7, 9, 12, 23 часть решений была недоступна для пользователей<sup>7</sup>.

Решения ТИКов об образовании избирательных участков в местах временного пребывания избирателей («временные» избирательные участки) подлежали размещению на сайтах комиссий. Указанные решения принимались в течение длительного времени<sup>8</sup>, что затрудняло их поиск. В ряде случаев такие решения отсутствовали на сайтах ТИКов либо не открывались<sup>9</sup>. По предложению Уполномоченного консолидированный перечень всех избирательных участков был опубликован на сайте СПБИК<sup>10</sup>.

Последние решения, относящиеся к подготовке и проведению выборов Губернатора, опубликованы на сайтах ТИК № 21 – 15 июля 2019 года, ТИК № 20 – 18 июля 2019 года<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> При попытках открыть архив решений появлялась информация о том, что «архив поврежден или имеет неизвестный формат».

<sup>8</sup> Со дня назначения выборов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования, а в исключительных случаях по согласованию с СПБИК – не позднее чем за три дня до дня голосования.

<sup>9</sup> ТИК № 2, 4, 23, 25.

<sup>10</sup> <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/edg08092019/vybory-gubernatora-sankt-peterburga/-svedeniya-ob-izbiratelnykh-uchastkakh-uchastkovykh-izbiratelnykh-komissiyakh-inaya-informatsiya-dlya/>

<sup>11</sup> Согласно Решению СПБИК от 31.05.2016 № 147-8, протокольному решению СПБИК от 07.02.2019 (заседание № 207), решения, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов и референдумов, подлежат размещению на официальных сайтах территориальных избирательных комиссий в сети Интернет.

Решения об итогах голосования на выборах Губернатора Санкт-Петербурга на подведомственных территориях опубликованы на сайтах лишь десяти из 30 ТИКов<sup>12</sup>.

**Недоступность решений об организации выборов депутатов** ряда МС МО привела к массовым нарушениям избирательных прав.

Еще до начала избирательных кампаний Уполномоченный обращал внимание СПБИК<sup>13</sup> на отсутствие на сайтах многих МО информации о графике работы ИКМО и их решений, решений МС МО об определении схем избирательных округов<sup>14</sup> (важнейшего документа, на основании которого проводятся выборы депутатов МС МО<sup>15</sup>).

Неполнота информации о выборах депутатов МС МО была выявлена и на сайтах ТИКов № 11, 13, 21, 23, 29, на которые были возложены полномочия ИКМО<sup>16</sup>.

**Соккрытие решений<sup>17</sup> о назначении выборов депутатов МС ряда МО<sup>18</sup>** привело к массовым нарушениям пассивного избирательного права.

11 июня 2019 года СПБИК обязала ИКМО не позднее чем через сутки после назначения выборов предоставлять для последующего размещения на сайте СПБИК заверенные копии решений, непосредственно связанных с организацией и проведением муниципальных выборов<sup>19</sup> (в том числе копии официальной публикации решения МС МО о назначении выборов, решения МС МО об утверждении схем избирательных округов, решений ИКМО о сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и др.).

Однако осуществленный Уполномоченным мониторинг информации о выборах показал, что ИКМО Сампсониевское, Сосновское, № 15 передали свои решения в СПБИК только через семь дней после назначения выборов, ИКМО Академическое – через девять дней, ИКМО Звездное, Красненькая речка, Пискаревское, Пулковский меридиан – через десять дней, ИКМО Зеленогорск – через 11 дней, ИКМО Полюстрово и Ржевка – через 12 дней, ИКМО Екатеринбургский – через 14 дней, ИКМО Кронверкское, округ Посадский и округ Петровский – через 15 дней.

Продолжительность периода выдвижения кандидатов в депутаты МС МО составляла всего 20 дней, и соккрытие информации о назначении выборов на 7–15 дней существенным образом затруднило реализацию пассивного избирательного права граждан.

Для восстановления прав кандидатов СПБИК приняла решения о продлении периода выдвижения в МО Академическое, Екатеринбургский, Ржевка, Сампсониевское и Сергиевское<sup>20</sup>, согласно которым начало избирательных кампаний определялось днем поступления

муниципальных правовых актов о назначении выборов депутатов МС МО в ЦБС района или передачи для опубликования на сайте СПБИК, то есть датой их фактического обнародования. Также СПБИК признала незаконным внесение накануне избирательных кампаний изменений в схемы избирательных округов в МО № 15, Полюстрово и Сосновское<sup>21</sup>, обязав соответствующие ИКМО руководствоваться первоначально утвержденными схемами.

При этом органы прокуратуры районов Санкт-Петербурга не принимали действенных мер реагирования на факты тайного назначения выборов<sup>22</sup>, о которых сообщал Уполномоченный.

Проблема доступа к информации о выборах депутатов МС некоторых МО не была решена до конца избирательных кампаний.

Выборочная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного официальной информации в сети Интернет<sup>23</sup> о десяти ИКМО<sup>24</sup> выявила, что на страницах ИКМО Московская застава и Шувалово-Озерки какая-либо информация о выборах отсутствовала. Полностью решения о выборах депутатов МС МО были размещены только на странице ИКМО № 21, выборочно – на страницах ИКМО Звездное, Коломна, Сосновское, Черная речка, Владимирский округ, Литейный округ, Пулковский меридиан.

Некоторые ИКМО скрывали от кандидатов решения об отказах в регистрации<sup>25</sup>.

Проверка информации о выборах депутатов МС МО на сайтах ТИКов, исполнявших полномочия ИКМО, выявила отсутствие решений об определении результатов выборов в МО Балканский и МО № 75 на официальном сайте ТИК № 29<sup>26</sup>.

Решения о рассмотрении жалоб не размещались на сайтах большей части ИКМО, ТИК № 13 (с полномочиями ИКМО поселка Солнечное), ТИК № 21 (с полномочиями ИКМО поселка Саперный).

## Создание препятствий выдвижению кандидатов в депутаты МС МО

Многие ИКМО намеренно создавали препятствия для выдвижения кандидатов<sup>27</sup>.

Политические партии не могли известить ИКМО о мероприятиях по выдвижению кандидатов в депутаты МС МО из-за предпринятых накануне избирательных кампаний изменений (в некоторых случаях – мнимых<sup>28</sup>) мест расположения<sup>29</sup> и адресов электронной почты<sup>30</sup> комиссий, нежелания ИКМО принимать извещения по адресу регистрации в качестве юридических лиц<sup>31</sup>.

<sup>12</sup> ТИКи № 10, 13, 14, 17, 19, 22, 24, 26, 27, 28.

<sup>13</sup> Письмо Уполномоченного от 06.06.2019 № 15-107/19-0-11.

<sup>14</sup> МО Пискаревка, Красненькая Речка, Купчино, Северный, поселок Солнечное, Урицк.

<sup>15</sup> Схема избирательных округов принимается ИКМО, утверждается решением представительного органа МО (либо решением ИКМО в случаях, предусмотренных законодательством) и действует в течение 10 лет со дня принятия. Большинство МО Санкт-Петербурга приняли решения об определении схем избирательных округов в 2013–2014 годах.

<sup>16</sup> По состоянию на 24.05.2019.

<sup>17</sup> Решения своевременно не размещались на сайтах МО, газеты с соответствующими публикациями не распространялись и не передавались в районные библиотеки

<sup>18</sup> МО Академическое, Аптекарский остров, Введенский, Звездное, Екатеринбургский, Кронверкское, № 15, Петровский, Посадский, Пулковский меридиан, Ржевка, Сосновское, Сампсониевское, Сергиевское, поселок Левашово и др.

<sup>19</sup> Решение СПБИК от 11.06.2019 № 101-9 «О первоочередных документах, связанных с выборами депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга шестого созыва, заверенные копии которых необходимо незамедлительно представить в Санкт-Петербургскую избирательную комиссию».

<sup>20</sup> Решения СПБИК от 27.06.2019 № 105-49, от 28.06.2019 № 106-7, от 28.06.2019 № 106-8, от 25.06.2019 № 104-39, от 27.06.2019 № 105-50.

<sup>21</sup> Решения СПБИК от 22.06.2019 № 103-12, от 02.07.2019 № 108-12, от 22.06.2019 № 103-11.

<sup>22</sup> Подраздел «Рассмотрение жалоб и обращений на нарушения избирательных прав».

<sup>23</sup> На сайтах МО.

<sup>24</sup> По состоянию на 29.11.2019

<sup>25</sup> Подраздел «Нарушения при голосовании и проведении итогов выборов».

<sup>26</sup> По состоянию на 01.12.2019.

<sup>27</sup> МС МО Академическое, округ Васильевский, Владимирский округ, Екатеринбургский, Звездное, Измайловский, Коломна, Коломны, Кронверкское, Литейный округ, округ Морской, Московская застава, Новоизмайловское, Озеро Долгое, Светлановское, Сампсониевское, Пулковский меридиан, Петро-Славянка, Ржевка, Усть-Ижора, Чкаловское, № 15, № 7, № 72, № 75, № 78.

<sup>28</sup> Городской суд Санкт-Петербурга установил, что адрес электронной почты, который якобы не принадлежал ИКМО Владимирский округ, на самом деле использовался комиссией для коммуникации с судом (дело № 3а-135/2019).

<sup>29</sup> ИКМО Коломна, округ Морской, Светлановское.

<sup>30</sup> ИКМО Владимирский округ, Измайловское, Коломна.

<sup>31</sup> ИКМО Измайловское и Коломна.



ИКМО Кронверкское. 28.06.2019.

На момент проверки Уполномоченного группа из 15 человек, препятствующих проходу граждан в помещение ИКМО, покинула здание. Председатель ИКМО заверил представителя Уполномоченного Константина Шарыгина, что документы будут приняты у всех заявителей, однако в 18:00 комиссия прекратила работу.



ИКМО Чкаловское. 29.06.2019.

Совместная проверка Горизбиркома и Уполномоченного. Граждане, находящиеся у входа в помещение ИКМО с 6 утра, жалуются члену Горизбиркома Людмиле Боричевой и представителю Уполномоченного Павлу Небензе на создании «технической очереди» и длительный (до полутора часов) прием некоторых заявителей.

Участники проверки пресекли препятствование подаче документов (некоторые из стоящих в очереди граждан представились наблюдателями либо сопровождающими и удалились). Прием продолжался до последнего посетителя.

Двери ряда ИКМО были закрыты в заявленное время работы<sup>32</sup>. Также кандидаты не могли подать в комиссию документы из-за так называемых «технических очередей», состоявших из молодых людей спортивного вида<sup>33</sup>. Участники «технических очередей» нередко вели себя агрессивно и даже применяли насилие к желающим подать документы<sup>34</sup>.

Для обеспечения гарантий права граждан на выдвижение кандидатов в депутаты МС МО СПБИК установила единый график работы ИКМО, а при рассмотрении жалоб кандидатов, которым не удалось подать документы на выдвижение и/или регистрацию, признала неудовлетворительной работу ИКМО Адмиралтейский округ, Академическое, Гагаринское, Георгиевский, Екатерингофский, Звездное, Коломяги, Ржевка, Сампсониевское, Сергиевское, Черная речка<sup>35</sup>, обязав указанные комиссии принять документы, требуемые для выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты МС МО.

Однако указанные меры не позволили устранить все препятствия на пути реализации пассивного избирательного права<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> ИКМО Звездное, Екатерингофский, Московская застава, Ржевка, Сергиевское, Черная речка.

<sup>33</sup> ИКМО Адмиралтейский округ, Академическое, Гагаринское, Георгиевский, Звездное, Екатерингофский, Коломяги, Ржевка, Сампсониевское, Сергиевское, Сосновское, Черная речка и др.

<sup>34</sup> В ИКМО Екатерингофский, Ржевка, Сампсониевское и Сергиевское. В ИКМО Екатерингофский насилие к кандидатам применялось со стороны сотрудников полиции: <https://www.fontanka.ru/2019/07/05/094/>

<sup>35</sup> Решения СПБИК от 11.07.2019 № 116-1, от 27.06.2019 № 105-49, от 25.06.2019 № 104-40, от 05.07.2019 № 109-8, от 09.07.2019 № 113-6, от 28.06.2019 № 106-7, от 28.06.2019 № 106-8, от 11.07.2019 № 115-5, от 25.06.2019 № 104-39, от 27.06.2019 № 105-50, от 06.07.2019 № 110-8, от 05.07.2019 № 109-9.

<sup>36</sup> В ИКМО Сергиевское документы о выдвижении кандидатов от КПРФ и ЛДПР так и не были приняты. ИКМО Коломяги не исполнила решение СПБИК, обязавшее ее принять документы у кандидата М.

## ИКМО Сергиевское.



03.07.2019. Совместная проверка Горизбиркома и Уполномоченного. Член Горизбиркома Екатерина Фесик, представитель Уполномоченного Павел Небензя и кандидаты в поисках месторасположения ИКМО.



03.07.2019. В муниципальном совете и местной администрации МО Сергиевское (пр. Энгельса, д. 131, корп. 1) участникам проверки отказались сообщить, где находится и в какие часы работает ИКМО.



06.07.2019. Помещение ИКМО на пр. Энгельса было закрыто «по техническим причинам» с 26 июня 2019 года. 9 июля 2019 года в местной администрации МО Сергиевское кандидатам сообщили, что ИКМО работает по другому адресу: ул. Есенина, д. 31.



09.07.2019. «Техническая очередь» у входа в помещение ИКМО на ул. Есенина.

Из дневника кандидатов в депутаты муниципального совета МО Сергиевское от партии КПРФ: «С 26 июня по 15 июля 2019 года ИКМО Сергиевское имитировалась работа с подставными очередями. <...> За эти 9 дней вошли в дверь ИКМО только 45 человек. При этом ни одного человека, зарегистрированного впоследствии в качестве кандидата, представители КПРФ у дверей ИКМО не встречали. <...> Кандидаты от КПРФ так и не смогли попасть в помещение ИКМО и сдать документы для выдвижения и регистрации».

Фотографии от 06.07.2019 и 09.07.2019 предоставлены депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Ириной Ивановой.

В перечисленных фактах создания препятствий выдвижению кандидатов в депутаты МС МО усматриваются признаки совершения преступлений, предусмотренных статьей 141 УК РФ<sup>37</sup>.

Однако органами ГСУ СК России информация о таких фактах<sup>38</sup> не проверялась, случаи нарушений прав кандидатов не расследовались, уголовные дела не возбуждались<sup>39</sup>.

## Ограничение пассивного избирательного права на выборах Губернатора

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга о выборах Губернатора кандидаты на должность Губернатора в течение 30 дней<sup>40</sup> должны были собрать в поддержку своего выдвижения подписи 10 % депутатов МС МО<sup>41</sup> (не менее 155 подписей депутатов не менее чем в 84 МС МО<sup>42</sup>), а кандидаты-«самовыдвиженцы» еще и 2 %<sup>43</sup> (не менее 76 359<sup>44</sup>) подписей избирателей Санкт-Петербурга<sup>45</sup>.

Огромное количество необходимых для регистрации подписей избирателей, субъективность процедуры их проверки<sup>46</sup> и предельно жесткий «муниципальный фильтр» сделали механизм выдвижения и регистрации кандидатов на должность Губернатора труднореализуемым, непрозрачным и управляемым при помощи «административного ресурса».

Из 28 заявивших о своем выдвижении кандидатов (17 были выдвинуты политическими партиями, одиннадцать – в порядке самовыдвижения) зарегистрированы один кандидат-самовыдвиженец<sup>47</sup> и три кандидата, выдвинутых соответственно региональными отделениями политических партий «Гражданская платформа», КПРФ и «Справедливая Россия»<sup>48</sup>. Впоследствии регистрация кандидата от КПРФ была аннулирована на основании его личного заявления<sup>49</sup>.

<sup>37</sup> Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий.

<sup>38</sup> Так, в органы ГСУ СК России направлено восемь обращений Уполномоченного, четыре обращения СПБИК о воспрепятствовании выдвижению кандидатов.

<sup>39</sup> Подраздел «Рассмотрение жалоб и обращений на нарушения избирательных прав».

<sup>40</sup> Пункт 9 статьи 33 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ ограничил 30 днями лишь минимальную продолжительность периода выдвижения.

<sup>41</sup> В соответствии с абзацем 10 пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», количество подписей депутатов МС МО в поддержку выдвижения кандидата, установленное законом субъекта РФ, может составлять 5–10 %.

<sup>42</sup> Решение СПБИК от 31.05.2019 № 99-10.

<sup>43</sup> Пункт 1.1 статьи 37 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ установил, что количество подписей избирателей, которые обязан представить в поддержку своего выдвижения кандидат-«самовыдвиженец», устанавливается законом субъекта РФ и может составлять 0,5–2 % от числа избирателей.

<sup>44</sup> Решение СПБИК от 31.05.2019 № 99-9.

<sup>45</sup> В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341-60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга».

<sup>46</sup> Анализируя практику сбора подписей на выборах 2016 года, Уполномоченный заключил, что организаторы выборов не имели единых критериев признания подписи избирателей доброкачественной (достоверной и действительной) или, напротив, недоброкачественной. При таких обстоятельствах итоги проверки подписей приобретали субъективный характер, что недопустимо при осуществлении процедур, направленных на реализацию основополагающих прав граждан (Специальный доклад Уполномоченного о выборах 2016 года, с. 27–29).

<sup>47</sup> А.Д. Беглов.

<sup>48</sup> М.И. Амосов, В.В. Бортко, Н.Г. Тихонова.

<sup>49</sup> Решение СПБИК от 01.09.2019 № 137-1.



Митинг за свободное и публичное выражение общественного мнения в электоральной сфере, по вопросам выборов Губернатора Санкт-Петербурга и депутатов муниципальных образований. Площадь Ленина. 05.09.2019.



Митинг на площади Ленина с заявленной организаторами целью: «Солидарность с московскими независимыми кандидатами в их борьбе за допуск к выборам, протест против силового разгона мирной акции 27 июля 2019 года в Москве и привлечение внимания к проблемам избирательного процесса в Санкт-Петербурге». 03.08.2019.

В итоге на выборах Губернатора у петербуржцев был выбор всего из трех кандидатов, а представители четырех из шести петербургских парламентских партий<sup>50</sup> в списке кандидатов отсутствовали.

Таким образом, избиратели были лишены содержательного выбора, основанного на сравнении программ и предлагаемых кандидатами направлений развития города, а легитимность губернаторских выборов была подорвана.

Представляется, что действующая система выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Губернатора окончательно дискредитирована. Законодательство в данной сфере – как федеральное, так и петербургское – должно быть изменено для обеспечения реального выбора.

<sup>50</sup> По результатам распределения депутатских мандатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в петербургском парламенте образованы фракции «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Партия РОСТа», «Справедливая Россия» и «ЯБЛОКО».

## Необоснованные отказы в регистрации кандидатов в депутаты МС МО

По данным ЦИК России<sup>51</sup>, в 2019 году на выборах депутатов МС МО выдвинуто 7 018 кандидатов (на соответствующих выборах в 2014 году – 5 140), зарегистрировано – 5 305 (в 2014 году – 3 756), что свидетельствует о значительном повышении интереса граждан и политических партий к муниципальным выборам.

Однако ответом на повышение общественной активности со стороны многих ИКМО стали массовые незаконные отказы в регистрации кандидатов.

По окончании периода регистрации зарегистрировано 1 465 из 1 494 (98 %) кандидатов, выдвинутых партией «Единая Россия», 505 из 579 (87 %) кандидатов от партии «Справедливая Россия», 239 из 281 кандидат от «ПАРТИИ РОСТА» (85 %), 503 из 632 (80 %) кандидатов от ЛДПР, 431 из 590 (73 %) кандидатов от КПРФ, 414 из 574 (72 %) кандидатов от партии «ЯБЛОКО» и 1641 из 2672 (61 %) кандидатов-«самовыдвиженцев».

СПБИК, рассматривая жалобы, признала незаконными и отменила 532 решения ИКМО об отказе в регистрации кандидатов в депутаты МС МО. Во многих случаях права кандидатов были восстановлены судами.

**В ряду оснований незаконных отказов**, свидетельствующих о предвзятости комиссий, якобы неизвещение комиссии о мероприятиях по выдвижению кандидатов<sup>52</sup>; возникновение у ИКМО сомнений (не подтвержденных документально) в подлинности подписи руководителя избирательного объединения<sup>53</sup>, или в действительности паспорта кандидата, или наличия у него гражданства иного государства<sup>54</sup>; отсутствие в заявлении кандидата о согласии баллотироваться слова «многомандатный» в наименовании избирательного округа или слова «внутригородское» в названии муниципального образования<sup>55</sup>; написание слова «партия» не с прописной, а со строчной буквы<sup>56</sup>; признание недействительными и/или недостоверными собранных кандидатами-«самовыдвиженцами» подписей избирателей, не являвшиеся таковыми<sup>57</sup>, и др.

**Некоторые ИКМО повторно отказывали в регистрации кандидатов**<sup>58</sup> вопреки соответствующим решениям СПБИК и суда, признавшим незаконными основания первых отказов<sup>59</sup>, либо по причинам, которые не могли быть неизвестны комиссиям при первом рассмотрении документов кандидатов<sup>60</sup>.

<sup>51</sup> Материалы заседания ЦИК России от 25.12.2019.

<sup>52</sup> МС МО Академическое, округ Васильевский, Владимирский округ, Екатерингофский, Звездное, Измайловский, Коломна, Коломяги, Кронверкское, Литейный округ, округ Морской, Московская застава, Новоизмайловское, Озеро Долгое, Светлановское, Сампсониевское, Пулковский меридиан, Петро-Славянка, Ржевка, Усть-Ижора, Чкаловское, № 15, № 7, № 72, № 75, № 78.

<sup>53</sup> ИКМО Чкаловское.

<sup>54</sup> ИКМО Литейный округ, округ Морской, Петро-Славянка, Чкаловское, Шувалово-Озерки, № 15, № 72.

<sup>55</sup> ИКМО Владимирский округ, Коломяги, Лиговка-Ямская, Лисий нос, Литейный округ, Московская застава, Новоизмайловское, Смольнинское, Шушары, № 72.

<sup>56</sup> ИКМО Литейный округ.

<sup>57</sup> ИКМО Адмиралтейский округ, Владимирский округ, Дворцовый округ, Коломна, Комендантский аэродром, Лиговка-Ямская, поселок Лисий Нос, Новоизмайловское, Правобережный, Пулковский меридиан, Светлановское, Северный, Семеновский, Смольнинское, Шушары, № 72, ТИК № 22 (исполнявшая полномочия ИКМО Сампсониевское).

<sup>58</sup> ИКМО Владимирский округ, Коломяги, Озеро Долгое, Остров Декабристов, Ржевка, Светлановское, Семеновский, Чкаловское, Черная речка, Шушары, № 72.

<sup>59</sup> Согласно позиции Приморского районного суда, выраженной в Частных определениях от 02.09.2019 № 33а-23367/19, от 05.09.2019 № 23571/19, № 23572/19, № 23779/19, ИКМО не вправе повторно отказывать в регистрации кандидатов по основаниям, уже признанным судом незаконными.

<sup>60</sup> ИКМО Озеро Долгое, Семеновский, Смольнинское, Шушары.

ИКМО Смольнинское для обоснования нового отказа кандидатам-самовыдвиженцам незаконно повторно проверила собранные ими подписи избирателей<sup>61</sup>.

Некоторые ИКМО отказали в регистрации кандидатов якобы из-за непредоставления ими требуемых по закону документов<sup>62</sup> (нотариально заверенных копий свидетельств о государственной регистрации партий, копии свидетельства об образовании, финансовых отчетов и др.).

При этом в целом ряде случаев в описях предоставленных документов, выданных в ИКМО кандидатам, было указано, что недостающие документы были сданы, тогда как во вторых экземплярах описей, оставшихся в ИКМО, таких указаний не было.

Кандидат в депутаты МС МО Звездное С., кандидат в депутаты МС МО Княжево Л., кандидаты в депутаты МС МО Измайловское в судах смогли доказать, что отсутствие документов, послужившее основаниями для отказа в регистрации, явилось следствием неправомерных действий самих комиссий<sup>63</sup>.

Утрата (либо намеренное изъятие) документов кандидатов стала возможной из-за отсутствия единого порядка принятия документов кандидатов в ИКМО и их ненадлежащего хранения в некоторых комиссиях, поскольку правила хранения документов в ИКМО на выборах 2019 года не были установлены<sup>64</sup> вопреки неоднократно заявленной позиции Уполномоченного о необходимости установления единого стандарта хранения документов в избирательных комиссиях<sup>65</sup>.

В ряде случаев ИКМО отказывали в регистрации кандидатам, которые вместо решения политической партии об их выдвижении по определенному избирательному округу представляли решения о выдвижении других кандидатов, баллотирующихся в том же МО, но по



*Встреча члена ЦИК России Александра Кинева с представителями ОО «Наблюдатели Петербурга», движения в защиту прав избирателей «Голос» и гражданскими активистами, осуществляющими общественный контроль за соблюдением избирательных прав. Офис Уполномоченного. 11.07.2019.*

<sup>61</sup> В соответствии с пунктом 7 статьи 38 от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», повторная проверка подписных листов после принятия комиссией указанного решения может быть осуществлена только судом или вышестоящей комиссией в порядке рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав и только в пределах подписей, подлежащих проверке.

<sup>62</sup> Из-за непредоставления требуемых по закону документов ИКМО Гагаринское отказало девяти кандидатам, Звездное – тринадцати, Княжево – одному, Пулковский меридиан – шести.

<sup>63</sup> Решения Московского районного суда по делу № 2а6075/2019; Кировского районного суда по делу № 2а-4558/2019; Санкт-Петербургского городского суда от 20.08.2019 по делу № 3а-257/2019.

<sup>64</sup> В соответствии с пунктом 11 статьи 70 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», порядок хранения, передачи в архив и уничтожения избирательной документации, документации референдума утверждается ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов РФ по согласованию с соответствующими государственными архивными органами.

<sup>65</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27\\_02\\_2018\\_vybory/ELECT\\_2018\\_4.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27_02_2018_vybory/ELECT_2018_4.pdf)

иному округу<sup>66</sup>. При этом сами кандидаты утверждали, что ими при выдвижении были предложены надлежащие решения партии и что подмена одних решений другими произошла уже в комиссиях. Данные случаи также свидетельствуют о необходимости принятия правовых актов о порядке хранения избирательной документации.

**Некоторые ИКМО в целях недопуска кандидатов до выборов прибегали к заведомо незаконным способам их регистрации.**

Один из таких способов заключался в принятии решений об отказе в регистрации кандидата с его последующей самостоятельной отменой и принятием нового решения о регистрации кандидата. Данная схема была рассчитана на дальнейшую отмену решения о регистрации кандидата судом (в связи с его принятием в незаконном порядке)<sup>67</sup>.

Другая незаконная схема заключалась в том, что ИКМО принимала решение о регистрации кандидата в отсутствие кворума<sup>68</sup> либо меньшим, чем требуется по закону<sup>69</sup>, числом голосов членов комиссии<sup>70</sup>, что впоследствии приводило к отмене таких решений судами.

**Соккрытие ИКМО решений об отказе в регистрации кандидатов** также практиковалось некоторыми ИКМО<sup>71</sup>. Узнав об отказе в регистрации по истечении установленного законом срока его обжалования, кандидаты утрачивали возможность обжаловать незаконные решения ИКМО.

**Предвзятостью избирательных комиссий в отношении определенных кандидатов** может быть объяснена позиция некоторых ИКМО, не защищавших принятые ими решения о регистрации кандидатов, а поддержавших позицию административных истцов об отмене регистрации их конкурентов<sup>72</sup>.

## Нарушения при проведении голосования и подведении его итогов

**Права членов избирательных комиссий и наблюдателей нарушались** как в течение дня голосования, так и при подсчете голосов избирателей.

Члены некоторых избирательных комиссий с правом совещательного голоса по надуманным причинам не допускались к работе<sup>73</sup>.

На целом ряде избирательных участков наблюдателям и некоторым членам УИКов запрещали свободно передвигаться по участку<sup>74</sup>, ограничивали право производить фото-

и видеосъемку<sup>75</sup>, отказывали в ознакомлении с документами, в том числе со списками избирателей и с отметками в избирательных бюллетенях при установлении итогов голосования<sup>76</sup>.

В день голосования районные суды Санкт-Петербурга<sup>77</sup> удовлетворили 25 административных исковых заявлений (из 52 поступивших) в отношении 36 лиц<sup>78</sup> об отстранении и/или удалении с избирательных участков наблюдателей, членов УИКов и кандидатов (преимущественно от политических партий «Партия РОСТА» и «ЯБЛОКО»)<sup>79</sup>.

Чемпионом стал Фрунзенский районный суд, удовлетворивший 16 из 39 поступивших административных исковых заявлений об отстранении и удалении членов УИКов<sup>80</sup>. В качестве доказательства совершения административными ответчиками правонарушений в суд предоставлялись акты, подписанные другими членами этих же УИКов. Сравнение актов показало, что их тексты идентичны<sup>81</sup>. Представляется, что «операция» по удалению наблюдателей и членов УИКов с избирательных участков была заранее спланирована и имела целью обеспечение отсутствия активных наблюдателей и членов комиссий во время подсчета голосов избирателей.

Особую тревогу вызывают случаи насилия по отношению к членам избирательных комиссий и наблюдателям, зафиксированные в день голосования (в некоторых случаях – непосредственно на избирательных участках)<sup>82</sup>.

На ряде избирательных участков Адмиралтейского<sup>83</sup>, Выборгского<sup>84</sup>, Московского<sup>85</sup>, Петроградского<sup>86</sup>, Приморского<sup>87</sup> районов во время установления итогов голосования организованные группы спортивного вида мужчин открыто препятствовали членам комиссий,



*Александр Шишлов и член УИКа № 1614 с правом совещательного голоса Анна Шлейникова, на которую было совершено хулиганское нападение по пути на избирательный участок. 08.09.2019.*

*По данным УМВД России по Петроградскому району, лица, причастные к нападению, были установлены. В возбуждении уголовного дела по п. 2 ч. 1 ст. 24 УК РФ отказано. Гражданка Ш. привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.1 КоАП, в отношении несовершеннолетней С. приняты меры воспитательного воздействия.*

<sup>66</sup> Решения ИКМО Дачное (в отношении двух кандидатов), ИКМО округ Введенский (в отношении двух кандидатов), ИКМО Аптекарский остров (в отношении девяти кандидатов), ИКМО округ Петровский (в отношении пяти кандидатов), ИКМО округ Посадский (в отношении десяти кандидатов).

<sup>67</sup> ИКМО Коломна, Новоизмайловское, Чкаловское, Черная речка.

<sup>68</sup> ИКМО Черная речка.

<sup>69</sup> Правомочность заседаний избирательных комиссий и порядок принятия ими решений установлены статьей 28 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>70</sup> ИКМО Шувалово-Озерки.

<sup>71</sup> ИКМО Коломна, поселка Металлострой, Московская застава, Чкаловское, Черная речка.

<sup>72</sup> ТИК № 22 (с полномочиями ИКМО Сампсониевское), ИКМО Екатерингофский, ИКМО Княжево, ИКМО Измайловское.

<sup>73</sup> УИКи № 309, 1549; ТИК № 15; ИКМО Морской.

<sup>74</sup> УИКи № 437, 1300, 1306, 1400, 1615, 1636, 1809, 1645 и др.

<sup>75</sup> УИКи № 1306, 1344, 1615, 1619, 1625, 1636, 1638, 1639, 1645, 1801 и др.

<sup>76</sup> УИКи № 437, 1344, 1400, 1619, 1622, 1623, 1628, 1630, 1632, 1638, 1643, 1772, 2109 и др.

<sup>77</sup> Выборгский, Кировский, Приморский, Петроградский, Фрунзенский районные суды.

<sup>78</sup> Письмо СПБИК от 04.12.2019 № 15-579/19-3.

<sup>79</sup> Информация ООО «Наблюдатели Петербурга».

<sup>80</sup> УИКи № 2104, 2108, 2109, 2110, 2111, 2116, 2117, 2119, 2121, 2122, 2124, 2125, 2127, 2128, 2137, 2139, 2140, 2142, 2146, 2168, 2169, 2172 (территория, подведомственная ИКМО Георгиевский и ТИК № 29 с полномочиями ИКМО № 75 и ИКМО Балканский).

<sup>81</sup> Акты УИКов № 2110, 2111, 2116, 2128, 2146, 2122.

<sup>82</sup> УИКи № 235, 1614, 1619, 1801. Также в день голосования на избирательном участке № 2172 совершено нападение на кандидата Н. После окончания голосования был облит зеленой кандидат в депутаты МО Екатерингофский Ш. После дня голосования в ИКМО Новоизмайловское была избита кандидат Т., пришедшая в ИКМО за копиями протоколов, и совершено нападение на кандидата С.

<sup>83</sup> УИКи № 2110, 2111, 2116, 2128, 2146, 2122.

<sup>84</sup> УИКи № 343, 352, 364 и др.

<sup>85</sup> УИКи № 1280–1282 и др.

<sup>86</sup> УИК № 1638.

<sup>87</sup> УИКи № 1801, 1804, 1809, 1867–1871, 1898 и др.



Проверка Уполномоченным соблюдения прав граждан при проведении голосования на избирательном участке № 1614. 08.09.2019

наблюдателям приближаться к месту подсчета бюллетеней, при этом председатели УИКов, имеющие полномочия следить за порядком в помещении для голосования<sup>88</sup>, не принимали мер для восстановления законности.

**О вбросах и попытках вбросов избирательных бюллетеней в ящики для голосования и о так называемых «каруселях»** (незаконном неоднократном голосовании одних и тех же граждан) сообщали наблюдатели и члены УИКов из различных районов Санкт-Петербурга<sup>89</sup>.

ОО «Наблюдатели Петербурга» вместе с Движением «Голос» и проектом «Просто выборы» проанализировали видеозаписи с участ-

ков Петроградского района и выявили более 250 «карусельщиков»<sup>90</sup>. Каждый из них обходил в среднем 4–5 участков (некоторые и не по одному разу), вбрасывая в стационарные ящики для голосования пачки бюллетеней.

**Аномальное количество избирателей голосовало вне помещений для голосования** на 7 % избирательных участков Санкт-Петербурга<sup>91</sup>.

На территориях, подведомственных ТИК № 23 и ТИК № 29, доля «надомного» голосования равнялась 10,4 % (на аналогичных выборах 2014 года – 0,9 %).

На избирательном участке № 2082 как на выборах депутатов МС МО Купчино, так и на выборах Губернатора вне избирательного участка проголосовал 291 человек (41 % от всех граждан, принявших участие в голосовании), что является самым высоким показателем по Санкт-Петербургу<sup>92</sup>. Даже если представить, что «надомное» голосование проводилось в течение всего дня, то при наличии двух переносных ящиков на каждого избирателя уходило менее пяти минут. Наблюдатели и члены избирательных комиссий, проводившие голосование на дому на выборах разного уровня, отмечают, что обычно для голосования одного избира-

теля требуется не менее 20–30 минут (с учетом времени, необходимого для прибытия представителей УИК в квартиру, выдачи избирателю бюллетеней, осуществления голосования и т.д.).

Особенно высокой доля «надомного» голосования была на экстерриториальных избирательных участках, образованных в Псковской области. Так, на участке № 2394 (деревня Цапелъка, Струго-Красненский район) она составила 93,4 %.

Представляется, что высокие показатели «надомного» голосования в некоторых случаях достигались посредством незаконных действий избирательных комиссий и использовались в качестве метода фальсификации итогов голосования для обеспечения определенного результата выборов.

**Во многих УИКах не соблюдался установленный законом порядок определения итогов голосования:** во время подсчета голосов комиссии устраивали длительные перерывы; своевременно не заполняли увеличенную форму протокола<sup>93</sup>; осуществляли подсчет бюллетеней на выборах Губернатора без их предварительной сортировки и/или методом «загибания уголков», а не перекалыванием бюллетеней<sup>94</sup>; проводили подсчет голосов на выборах депутатов МС МО без оглашения отметок в бюллетенях одновременно несколькими членами комиссии, а полученные ими данные просто суммировали «на бумажке»<sup>95</sup>; запрещали под угрозой удаления, а в некоторых случаях и физического насилия наблюдателям и членам УИКов приближаться к месту, где производился подсчет голосов<sup>96</sup>; отказывали в выдаче заверенной копии протокола об итогах голосования<sup>97</sup> лицам, имеющим на это право<sup>98</sup>, и др. Члены некоторых УИКов вместе с избирательными бюллетенями покинули избирательные участки до составления протокола об итогах голосования<sup>99</sup>.

**Введение в ГАС «Выборы» данных, отличавшихся от тех, которые были определены непосредственно на избирательных участках,** отмечено участниками избирательного процесса, присутствовавшими при подсчете голосов в ряде УИКов<sup>100</sup>.



«Спортсмены», отсекающие наблюдателей от мест подсчета голосов на избирательных участках № 1867 (сверху), № 1871 (снизу). 08.09.2019.

Фотографии предоставлены ОО «Наблюдатели Петербурга».

<sup>88</sup> Пункт 11.1 статьи 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>89</sup> УИКи № 1615, 1635, 1793, 1801, 1808, 1809, 2092, 2093, 2094, 2098, 2100 и др.

<sup>90</sup> <https://www.facebook.com/spbelect/posts/3250325868315026>; [https://www.golosinfo.org/articles/143956?fbclid=IwAR0NGTaJpMECoCRmzy4NDOFE9v\\_Q9OBjrpqQiRONms0eGSsnYd\\_dVKbHjfo](https://www.golosinfo.org/articles/143956?fbclid=IwAR0NGTaJpMECoCRmzy4NDOFE9v_Q9OBjrpqQiRONms0eGSsnYd_dVKbHjfo)

<sup>91</sup> На выборах Губернатора в целом вне избирательных участков голосовали 3,8 % избирателей, что несущественно превышает тот же показатель 2014 года (2,8 %). Но на некоторых избирательных участках доля «надомного голосования» была значительно выше. Так, на территориях, подведомственных ТИК № 23 и ТИК № 29, доля досрочного голосования равнялась 10,4 %. Особенно высокой эта доля была на экстерриториальных избирательных участках, образованных в Псковской области. Так, на участке № 2378 (г. Гдов) на дому голосовали 77 % избирателей, на участке № 2380 (г. Невель) – 88 %, на участке № 2384 (поселок Плюсса, Плюсский район) – 86,7 %, на участке № 2394 (деревня Цапелъка, Струго-Красненский район) – 93,4 %. На избирательном участке № 2394 вне помещения для голосования голосовали 172 избирателя. То есть при условии проведения досрочного голосования в течение всего дня при наличии одного переносного ящика на каждого избирателя было потрачено 4,2 минут. При этом избирательный участок находился в сельской местности, и едва ли возможно, чтобы дома, в которых проживали избиратели-петербуржцы, стояли вплотную друг к другу. УИКи на избирательных участках в Псковской области формировала ТИК № 23, но эти решения на сайте ТИК № 23 недоступны (не открываются). Поэтому о количестве членов этих УИКов и о том, могли ли УИКи обеспечить голосование на дому в течение всего дня, судить невозможно.

<sup>92</sup> На избирательном участке № 2082 в 2014 году вне помещения для голосования голосовали 0,8 % избирателей, на выборах депутатов Законодательного Собрания в 2016 году – 0,8 %, на выборах Президента РФ в 2018 году – 2,4 %.

<sup>93</sup> УИКи № 11, 27, 33, 1300, 1307, 1325, 1327, 1343, 1347 и др.

<sup>94</sup> УИКи № 467, 557, 1325, 180 и др.

<sup>95</sup> УИКи № 467, 1325, 1760, 1769, 1804, 2116 и др.

<sup>96</sup> УИКи № 1, 3, 43, 54, 57, 59, 309, 336, 422, 439, 440, 443, 467, 494, 1300, 1400, 1450, 1615, 1621, 1631, 1735, 1760, 1769, 1772, 1780, 1784, 1793, 1801, 1804, 1809, 1831, 1840, 1844, 1867, 1868, 1869, 1870, 1871, 1872, 1895, 1898, 1900, 1901, 1904, 1928, 1935, 1940, 1942, 1945, 1970, 2056, 2095, 2104, 2108, 2110, 2114, 2115, 2117, 2123, 2125, 2140, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2148, 2162, 2165, 2167.

<sup>97</sup> УИКи № 358, 440, 496, 1302, 1314, 1327, 1337, 1341, 1342, 1622, 1637, 1898, 2047 и др.

<sup>98</sup> В соответствии со статьей 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>99</sup> УИКи № 11, 33, 1280, 1285, 1393, 1631, 2094.

<sup>100</sup> УИКи № 52, 288, 440, 575, 983, 1283, 1286, 1300, 1301, 1307, 1314, 1327, 1329, 1337, 1341, 1343, 1352, 1386, 1429, 1588, 1823, 1843, 1869, 2037, 2045, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2062, 2079, 2088, 2097, 2099, 2109, 2112, 2120, 2122, 2123, 2127, 2137, 2140, 2147, 2164, 2169, 2172, 2077, 2078.

**Повторное установление итогов голосования на выборах депутатов МС МО** в 36 УИКах привело к значительным изменениям результатов выборов МО № 7, Екатерингофский, Купчино, Лисий Нос, Московская застава, Озеро Долгое, Шувалово-Озерки, Остров Декабристов:

- лишились депутатских мандатов 13 кандидатов, входивших в число победителей по результатам первоначально установленных итогов голосования (семь – от партии «ЯБЛОКО», два – от Партии «РОСТА», два самовыдвиженца, один – от КПРФ, один – от партии «Справедливая Россия»);
- стали депутатами представительных органов МО 13 кандидатов, не входивших в число победителей по результатам первоначально установленных итогов голосования (девять – от партии «Единая Россия», два – от ЛДПР, один самовыдвиженец, один – от партии «Родина»).

Присутствовавшие при повторном подсчете кандидаты и некоторые члены комиссий отмечали, что упаковки с бюллетенями имели признаки вскрытия либо были опечатаны не должным образом, что не исключало фальсификации избирательных бюллетеней<sup>101</sup>.

Суды, усмотрев грубые нарушения при повторном подсчете голосов, отменили итоги голосования на шести избирательных участках МО Остров Декабристов, участках № 114 МО № 7 и № 1290 МО Московская застава<sup>102</sup>.

**Итоги голосования на выборах депутатов МС МО Народный на избирательном участке № 1538 были признаны недействительными** по вине ИКМО, ошибочно передавшей в УИК № 1538 избирательные бюллетени не того избирательного округа, к которому относился данный участок.

**Явка избирателей** на выборах Губернатора составила 41,62 %. По состоянию на 18:00 явка составляла 23,69 %, т.е. за оставшиеся два часа голосования она выросла почти в два раза<sup>103</sup>.

Явка избирателей различалась в разных МО. Так, в избирательном округе № 189 МО Чкаловское в голосовании приняли участие 63,4 % избирателей, а в избирательном округе № 3 МО Южно-Приморский – 21,3 %.

Повышению показателей явки способствовали аномальное голосование вне помещения для голосования, вбросы, «карусели» и др.

Член ТИК № 14 Д.В. Остряков сообщил о признаках принуждения к участию в голосовании работников ООО «Жилкомсервис № 2 Выборгского района», подавших 155 заявлений о включении в список избирателей на избирательном участке № 253 в связи с голосованием по месту нахождения, и военнослужащих воинской части, расположенной на территории избирательного участка № 293<sup>104</sup>.

Наблюдатели и члены УИКа отмечали, что военнослужащие приходили голосовать организованном строем в сопровождении офицеров, контролирующих их участие в голосовании, что существенно повысило явку избирателей на некоторых избирательных участках<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Сообщения о возможном вскрытии упаковок с бюллетенями поступали из МО 21, Екатерингофский, Остров Декабристов, Озеро Долгое.

<sup>102</sup> Решения Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга по делам № 2а-4140/2019 и № 2а-4021/2019 (вступили в законную силу) и Московского районного суда Санкт-Петербурга № 2а-7455/2019 (обжаловано).

<sup>103</sup> <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/news/13381/>

<sup>104</sup> Особое мнение на решение ТИКа № 14 об утверждении итогов голосования на выборах Губернатора.

<sup>105</sup> На избирательных участках № 334 и 343 (подведомственных ТИК № 22 Выборгского района с полномочиями ИКМО Сампсониевское), где голосовали военнослужащие и курсанты военных училищ, в голосовании на выборах Губернатора приняли участие 43,6 % и 99,6 % избирателей соответственно (в целом по территории ТИКа № 22 явка избирателей составила 32,5 %).

## Рассмотрение жалоб и обращений на нарушения избирательных прав

**В Санкт-Петербургскую избирательную комиссию поступило 5 458 обращений и жалоб на нарушения избирательных прав (334 касались вопросов организации и проведения выборов Губернатора, 5 124 – выборов депутатов МС МО)<sup>106</sup>.**

Беспрецедентное количество поступивших жалоб свидетельствовало о массовых нарушениях избирательных прав граждан на выборах депутатов МС. В данной ситуации оперативное рассмотрение жалоб, активное привлечение к этой работе правоохранительных органов могло бы изменить ситуацию.

По информации ОО «Наблюдатели Петербурга»<sup>107</sup>, во многих избирательных комиссиях<sup>108</sup> жалобы не принимались, не рассматривались или рассматривались формально.

СПБИК рассматривала жалобы практически в ежедневном режиме в течение нескольких месяцев. Однако своевременное и законное рассмотрение жалоб не было обеспечено: часть жалоб не была рассмотрена<sup>109</sup>, 33 решения СПБИК отменено ЦИК России (из 59, рассмотренных в период проведения избирательных кампаний). ЦИК России неоднократно указывала на недостаточное исследование всех материалов и аспектов дел при принятии решений СПБИК.

Отказывая заявителям в удовлетворении жалоб, избирательные комиссии обычно ссылаются на недоказанность нарушений.

Убедительным подтверждением наличия или отсутствия нарушений избирательных прав при проведении голосования и подведении его итогов являются материалы видеонаблюдения на избирательных участках.

Однако СПБИК, приняв решения, регулирующие порядок осуществления видеонаблюдения и доступа к видеозаписям с избирательных участков, ограничила возможность получения видеозаписей требованиями указать конкретное время начала и завершения нарушения, предварительно подать жалобу (заявление) в суд или вышестоящую избирательную комиссию и др. В случае поступления соответствующего запроса суда заявитель вообще лишался права на получение видеозаписей<sup>110</sup>.



«Ночь выборов» в пресс-центре ТАСС (Санкт-Петербург) после закрытия избирательных участков. 08.09.2019.

Слева направо: директор ТАСС (Санкт-Петербург) Александр Потехин, директор Института современного государственного развития Дмитрий Солонников и Александр Шишлов.

<sup>106</sup> Информация представлена на заседании СПБИК 26 декабря 2019 года.

<sup>107</sup> [https://spbelect.org/static/media/uploads/альтернативный\\_доклад.pdf](https://spbelect.org/static/media/uploads/альтернативный_доклад.pdf)

<sup>108</sup> ТИКи № 1, 5, 9, 11, 12, 17, 18 и др.; ИКМО Академическое, Екатерингофский, Звездное, Измайловское, Коломна, Прометей, город Пушкин, Семеновский, Черная речка, Шувалово-Озерки, ТИК № 29 (с полномочиями ИКМО Балканский и № 75) и др.; УИКи № 1, 2, 11, 14, 16, 33, 37, 49, 437, 443, 525, 557, 1345, 1456, 1458, 1643, 1722, 1760, 1793, 1801, 1804, 1808, 1970, 2146 и др.

<sup>109</sup> Не рассмотрена жалоба кандидата С. на решение ИКМО Коломна об отказе в регистрации, жалобы З. и Л. на необоснованность повторного определения итогов голосования в МО Остров Декабристов и др. Жалобы кандидатов А., Л. и Э. рассмотрены по существу только после вынесения Санкт-Петербургским городским судом решений, признавших незаконным бездействие СПБИК.

<sup>110</sup> Решения СПБИК от 13.08.2019 № 131-4, от 10.10.2019 № 154-3.



Общегородская встреча наблюдателей по итогам мониторинга нарушений избирательных прав граждан на выборах 8 сентября 2019 года. Конгресс-холл «Васильевский». 05.10.2019.

Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой.

Представляется, что СПБИК своими решениями создала необоснованные барьеры, препятствующие получению видеозаписей заинтересованными лицами.

В ряде случаев СПБИК не предоставила доступа к видеозаписям как по запросу суда<sup>111</sup>, так и административным истцам, когда запрос суда не поступал<sup>112</sup>.

**Правоохранительные органы не пресекали нарушений избирательных прав граждан и не привлекали нарушителей к ответственности.**

На обращения Уполномоченного по фактам, имеющим признаки административных либо уголовно наказуемых нарушений избирательных прав граждан (сокрытие информации о назначении выборов, воспрепятствование подаче кандидатами документов в ИКМО, вбросы избирательных бюллетеней в ящики для голосования, нарушение порядка подсчета голосов избирателей, применение насилия к участникам избирательного процесса и бездействие присутствовавших при этом сотрудников полиции), органы прокуратуры и ГСУ СК России реагировали формально, не проводя проверок и расследований.

ГУ МВД России, проверив информацию Уполномоченного о противоправных действиях, совершенных на избирательных участках в день голосования 8 сентября 2019 года (нападения на членов УИКов при бездействии присутствовавших при этом сотрудников полиции, вбросах избирательных бюллетеней в ящики для голосования), сообщило, что во всех случаях в возбуждении уголовных дел отказано<sup>113</sup>.

По сведениям, полученным из СПБИК и от некоторых участников избирательного процесса<sup>114</sup>, аналогичным образом правоохранительные органы реагировали и на их обращения.

Уклонение избирательных комиссий и правоохранительных органов от объективного рассмотрения жалоб, расследования совершенных на выборах правонарушений и преступлений противоречит правовой позиции ЕСПЧ, указавшего, что реализация права граждан на свободные выборы предполагает обязанность государства не только создать условия для свободного голосования, но и тщательно и эффективно рассмотреть все жалобы на имевшие место нарушения<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Письмо СПБИК от 02.10.2019 № 01-12/4004и.

<sup>112</sup> Письма СПБИК от 05.11.2019 № 01-13/2086и; от 28.11.2019 № 01-13/2107и.

<sup>113</sup> Письмо ГУ МВД России от 25.12.2019 № 3/197807300683.

<sup>114</sup> Об отсутствии реакции правоохранительных органов на обращения о нарушениях избирательных прав сообщили кандидаты в депутаты МС МО Екатеринбургский Г. и Ш., кандидат в депутаты МС МО Звездное А., член СПБИК с правом совещательного голоса В.

<sup>115</sup> Постановление ЕСПЧ от 30.05.2017 по жалобе № 75947/11 (Case of Davydov).



Совещание в Горизбиркоме по вопросу реализации Постановления ЦИК России от 30 октября 2019 года. 28.11.2019.



## О реформе системы избирательных комиссий в Санкт-Петербурге

Массовые нарушения избирательных прав граждан на выборах депутатов МС МО 2019 года вызвали большой общественный резонанс.

Суммарное количество жалоб и обращений, поступивших в период муниципальных избирательных кампаний из Санкт-Петербурга в ЦИК России, составило более трети от совокупного числа жалоб и обращений, касающихся выборов, проведенных 8 сентября 2019 года на территории всей страны. При этом, как отметила ЦИК России, большинство из них носило объективный характер<sup>116</sup>.

Постановлением от 25.09.2019 № 236/1753-7<sup>117</sup> ЦИК России признала работу по контролю за соблюдением избирательных прав граждан при проведении выборов депутатов МС МО неудовлетворительной в связи с тем, что СПБИК не приняла достаточных мер для противодействия выявленным нарушениям, а также в связи с недостатками в работе по формированию ИКМО. ЦИК России поручила СПБИК провести всесторонний анализ работы избира-

<sup>116</sup> Постановление ЦИК России от 25.12.2019 № 236/1753-7 «О ходе исполнения Санкт-Петербургской избирательной комиссией поручений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, связанных с проведением муниципальных выборов в Санкт-Петербурге в 2019 году».

<sup>117</sup> Постановление ЦИК России от 25.09.2019 № 228/1714-7 «О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».



Заседание ЦИК России. 25.12.2019.

Рассматривался вопрос об исполнении Санкт-Петербургской избирательной комиссией постановлений ЦИК от 25 сентября и 30 октября 2019 года «О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга». В заседании участвовали Александр Шишлов и представители ОО «Наблюдатели Петербурга» Иван Квасов, Галина Культясова и Мария Чебыкина. Меры, предпринятые Горизбиркомом по установлению фактов нарушения закона со стороны избирательных комиссий, были признаны ЦИК неудовлетворительными.



тельных комиссий, действующих на территории Санкт-Петербурга, по результатам которого рассмотреть вопрос о привлечении лиц, допустивших нарушения законодательства о выборах, к установленной ответственности.

Во исполнение Постановления ЦИК России от 25.09.2019 № 236/1753-7 СПбИК приняла Решение от 25.10.2019 № 158-2 «О мерах по усилению контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга», в котором подведены итоги анализа работы избирательных комиссий Санкт-Петербурга.

Не согласившись с выводами СПбИК, Уполномоченный направил в ЦИК России информацию о нарушениях избирательных прав на выборах депутатов МС МО в Санкт-Петербурге 2019 года, а ОО «Наблюдатели Санкт-Петербурга» – альтернативный доклад о зафиксированных ими нарушениях<sup>118</sup>.

30 октября 2019 года, рассмотрев полученную информацию, ЦИК России поручила СПбИК совместно с Уполномоченным и ОО «Наблюдатели Санкт-Петербурга» провести работу по установлению фактов нарушения закона со стороны избирательных комиссий, принять необходимые меры и доложить о результатах<sup>119</sup>.

25 декабря 2019 года, выступая на заседании ЦИК России, Уполномоченный отметил, что Постановление ЦИК России от 30.10.2019 № 231/1725-7 в части совместного с Уполно-

моченным и ОО «Наблюдатели Петербурга» рассмотрения информации, представленной в ЦИК России, не исполнено, несмотря на то что Уполномоченным передавались в СПбИК предложения об организации взаимодействия (создании совместной рабочей группы и предоставлении доступа к материалам, необходимым для совместного анализа). В условиях отказа СПбИК от совместной работы Уполномоченным было организовано совместное с ОО «Наблюдатели Петербурга» рассмотрение имеющейся информации о нарушениях.

СПБИК не дала принципиальной оценки грубым нарушениям законодательства о выборах со стороны ИКМО (использование незаконных схем принятия решений о регистрации кандидатов, ненадлежащее хранение документов, сокрытие решений об отказе в регистрации, неисполнение решений СПбИК и судов и др.) и УИКов (аномальное «надомное» голосование, вбросы избирательных бюллетеней в ящики для голосования, применение насилия к участникам избирательного процесса, нарушения порядка подсчета голосов избирателей и др.).

Предложение СПбИК о необходимости реформирования системы избирательных комиссий Санкт-Петербурга путем возложения полномочий ИКМО на ТИКи представляется недостаточно обоснованным, так как ТИКи, исполнявшие полномочия ИКМО на прошедших выборах депутатов МС МО, также допускали нарушения избирательных прав граждан<sup>120</sup>. Упразднение ИКМО само по себе не решит проблему недоверия граждан к выборам. Кроме того, следует учитывать конституционные положения о самостоятельности органов местного самоуправления и их независимости от органов государственной власти.

Одной из главных причин нарушений, повторяющихся в Санкт-Петербурге каждую избирательную кампанию, является безнаказанность нарушителей, связанная как с отсутствием надлежащего контроля со стороны СПбИК, так и с бездействием правоохранительных органов.

Нарушениям способствовала и порочная практика формирования комиссий, когда в их состав включались лица, уже уличенные в нарушениях законодательства о выборах<sup>121</sup>, а также работники местных и районных администраций, сотрудники аппаратов иных государственных органов, что и создавало механизм применения «административного ресурса»<sup>122</sup>.

Без удаления из избирательной системы нарушителей избирательных прав граждан и без разрыва существующих тесных связей избирательных комиссий с администрациями районов и муниципальных образований изменить ситуацию в избирательной системе Санкт-Петербурга не удастся.

<sup>120</sup> Решение СПбИК от 10.12.2019 № 164-14.

<sup>121</sup> Например, председатель ИКМО Екатеринбургский К.О. Недбайло назначена на должность председателя по рекомендации СПбИК в октябре 2018 года. На заседании СПбИК оглашались сведения о том, что в период муниципальных выборов 2014 года К.О. Недбайло была секретарем ИКМО Екатеринбургский, неоднократно принимавшей незаконные решения, нарушавшие права наблюдателей и членов ИКМО с правом совещательного голоса (о чем принимались решения СПбИК). Несмотря на это, большинство членов СПбИК голосовали за ее назначение. Секретарь ТИКа № 17 В.В. Чугунова в 2014 году являлась председателем ИКМО Гражданка, также уличенной в нарушениях (что нашло отражение в решениях СПбИК). И др.

<sup>122</sup> Так, из 14 членов ТИКа № 29, исполнявшего на прошедших выборах полномочия ИКМО Балканский и ИКМО № 75, пятеро работают в Администрации Фрунзенского района, один – в администрации муниципального образования, один – в Администрации Санкт-Петербурга и еще один – помощником депутата Законодательного Собрания, чей избирательный округ входит в территорию, подведомственную ТИКу № 29. Показательно, что трое из перечисленных работников Администрации Фрунзенского района и председатель ТИКа № 29 Б.А. Островский назначены в состав комиссии уже в ходе избирательной кампании. Б.А. Островский до 18 сентября 2018 года возглавлял ТИК № 10, покинув эту должность по неизвестным причинам, и до назначения в ТИК № 29 также числился сотрудником местной Администрации (в данном случае – в другом районе).

<sup>118</sup> <https://spbelect.org/publications/2019/12/05/alternativnyij-doklad-nablyudatelej-peterburga/>

<sup>119</sup> Постановление ЦИК России от 30.10.2019 № 231/1725-7 «Об исполнении Санкт-Петербургской избирательной комиссией постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 сентября 2019 года № 228/1714-7 „О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга“».

Собранная и проанализированная Уполномоченным информация о нарушениях избирательных прав граждан в Санкт-Петербурге в период проведения выборов 2019 года нашла свое отражение в Постановлении ЦИК России от 25.12.2019 №236/1753-7и<sup>123</sup>, в том числе в выводе о неудовлетворительной работе СПБИК по исполнению поручений ЦИК России по выявлению фактов нарушений закона со стороны избирательных комиссий и принятию необходимых мер к нарушителям.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### **Федеральному Собранию РФ рассмотреть вопросы о внесении изменений в федеральные законы в целях:**

- отмены «муниципального фильтра» на выборах высших должностных лиц субъектов РФ;
- установления права кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления подавать документы, требуемые для выдвижения и регистрации кандидатов, через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг и в электронном виде через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- установления возможности внесения кандидатами избирательного залога вместо обязательного сбора подписей избирателей в поддержку своего выдвижения;
- установления единых требований к организации видеонаблюдения на избирательных участках, трансляции изображения в сети Интернет, хранения соответствующих видеозаписей и обеспечения доступа к ним;
- установления на выборах всех уровней обязательного контрольного подсчета голосов избирателей на не менее 5 % определяемых жребием избирательных участках, на которых использовались КОИБы.

### **ЦИК России рассмотреть вопросы об издании методических рекомендаций:**

- для установления порядка извещения политическими партиями окружных избирательных комиссий соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте избирательной комиссии субъекта РФ;
- для установления порядка деятельности избирательных комиссий по доведению до сведения избирателей информации о проведении избирательной кампании;

- для установления единого стандарта хранения избирательной документации (включая требования к упаковке избирательной документации, опечатыванию сейфов, шкафов, помещений и прочих мест хранения избирательной документации, допуску лиц, указанных в пункте 3 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к наблюдению за соблюдением порядка хранения избирательной документации);
- для определения механизма проверки соблюдения требований к хранению избирательной документации, а также процедуры обеспечения сохранности избирательной документации при необходимости ее изъятия из места хранения (в связи с принятым вышестоящей избирательной комиссией либо судом решением о пересчете голосов).

### **Законодательному Собранию рассмотреть вопрос о внесении в Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341-60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга» изменений в целях:**

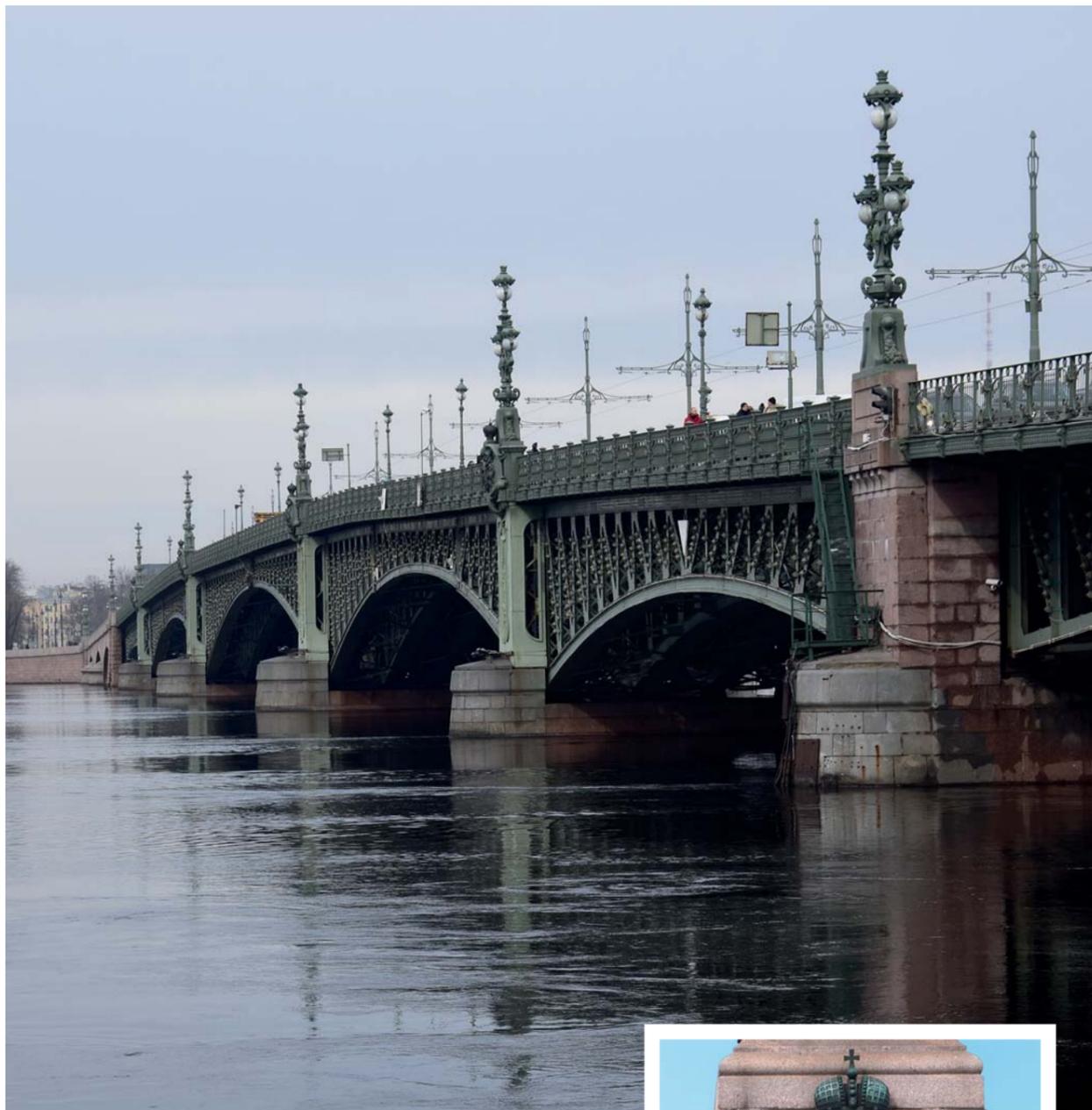
- уменьшения (до отмены «муниципального фильтра» федеральным законом) количества требуемых для регистрации кандидатов на должность Губернатора Санкт-Петербурга подписей депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований и избирателей Санкт-Петербурга (до минимально возможного в соответствии с федеральным законом);
- об увеличении продолжительности периода выдвижения кандидатов;
- об устранении дискриминации студентов гражданских вузов посредством уравнивания их права на участие в голосовании на выборах губернатора с правами курсантов военных учебных учреждений.

### **СПБИК рассмотреть вопросы:**

- об усилении контроля за деятельностью территориальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга по опубликованию их решений на официальных сайтах в сети Интернет;
- об обеспечении установления итогов голосования на всех избирательных участках Санкт-Петербурга при помощи КОИБов;
- о недопустимости включения в состав избирательных комиссий лиц, уличенных в нарушениях законодательства о выборах.

**Правоохранительным органам, избирательным комиссиям** – обеспечить неотвратимость наступления ответственности за правонарушения и преступления, влекущие нарушения избирательных прав граждан, в том числе безотлагательное возбуждение дел об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан.

<sup>123</sup> Постановлении ЦИК России от 25.12.2019 №236/1753-7 «О ходе исполнения Санкт-Петербургской избирательной комиссией поручений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, связанных с проведением муниципальных выборов в Санкт-Петербурге в 2019 году».



**Троицкий (с 1918 года – Равенства, с 1934 по 1991 годы – Кировский) мост** – разводной мост через Неву. Построен по проекту французского общества «Батиньоль» к 200-летию Санкт-Петербурга. Торжественное открытие состоялось 16 мая 1903 года. Мост соединяет Троицкую и Суворовскую (перед Марсовым полем) площади.

25 марта (5 апреля) 1917 года на Марсовом поле были захоронены жертвы Февральской революции. Эти похороны стали крупнейшей манифестацией революционного 1917 года, а место захоронения – одной из главных политических площадок Петрограда наряду с Троицкой площадью.

С середины 2000-х годов на Марсовом поле постоянно проводились публичные мероприятия. В 2012 году на его территории был создан т.н. гайд-парк – специально отведенное место для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, уведомление о проведении публичных мероприятий на котором не требуется (только информирование уполномоченных органов государственной власти). В 2017 году это единственное специально отведенное место в центре Санкт-Петербурга было исключено из перечня гайд-парков.

Троицкий мост – один из наиболее часто предлагаемых организаторами публичных мероприятий маршрутов для проведения шествий и демонстраций («Марш мира», «Марш памяти Бориса Немцова» и др.), однако в их согласовании в последние годы органы власти отказывают.



## 1.3. Право на свободу собраний

### Конвенция о защите прав человека и основных свобод

#### Статья 11

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

### Конституция Российской Федерации

#### Статья 31

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

«Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, которое может быть реализовано отдельными людьми и группами, незарегистрированными объединениями, юридическими лицами и иными видами организаций. Собрания могут служить множеству целей – в том числе, чтобы продемонстрировать отличие, выразить непопулярное мнение или мнение меньшинства. Свобода мирных собраний может быть важным звеном в процессе сохранения и развития культуры, а также в процессе сохранения идентичности национальных меньшинств. Защита свободы мирных собраний является принципиально важным фактором для создания толерантного и плюралистического общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различными убеждениями, обычаями или образом действий».

Руководящие принципы по свободе мирных собраний: <https://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>

Для обеспечения гарантий права граждан на свободу мирных собраний в ходе их организации и проведения, а также для восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный взаимодействует с ГУ МВД России, ГУ Росгвардии, с органами прокуратуры, КВЗПБ, Комиссией по правам человека в Санкт-Петербурге, ОНК, с Правозащитным советом Санкт-Петербурга, с Постоянной комиссией по гражданским свободам и гражданской активности Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, с общественными организациями – организаторами публичных мероприятий. В 2019 году омбудсмен и его представители наблюдали за обеспечением прав и свобод граждан в ходе 26 публичных мероприятий<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Отчеты о наблюдении за публичными мероприятиями размещены на сайте Уполномоченного: [http://ombudsmanspb.ru/svoboda\\_mitingov\\_i\\_demonstratsij](http://ombudsmanspb.ru/svoboda_mitingov_i_demonstratsij)

В 2019 году в Санкт-Петербурге было проведено

**3 396**

**публичных мероприятий,**

что на 977 (40 %) больше, чем в 2018 году (2 419)

из них:

**одиночных пикетирований – 2 693;**

**пикетов – 442;**

**митингов – 243;**

**шествий – 10;**

**собраний – 8.**

В ходе проведения публичных мероприятий было доставлено в отделы 218 человек, в отношении которых было составлено 205 протоколов об административных правонарушениях.

Письмо ГУ МВД России от 09.01.2020 № 11/5-136

Первомайское шествие было разделено на три колонны<sup>3</sup>, и участники первых двух колонн свое право на свободу собраний смогли реализовать беспрепятственно.

Участники третьей колонны столкнулись с проблемами с самого начала – очередь на досмотр личных вещей и средств наглядной агитации при проходе на место сбора, политическая цензура средств наглядной агитации. При этом в некоторых случаях граждан не пропускали с плакатом в одном пропускном пункте и пропускали с тем же плакатом в другом пункте<sup>4</sup>.

Количество сотрудников полиции и ГУ Росгвардии, сопровождавших третью колонну, значительно превышало количество сотрудников, сопровождавших участников двух первых колонн. Фактически третья колонна двигалась под конвоем сотрудников в шлемах и в защитном обмундировании.

Сотрудники полиции, осуществлявшие фактическое руководство движением третьей колонны, позволили начать ее движение только через 40 минут после установленного КВЗПБ времени. Задержка начала движения, приведшая к невозможности проведения шествия в согласованное время, мотивировалась задержкой движения предыдущих колонн. Таким образом, правоохранительными органами и КВЗПБ не были приняты меры для обеспечения своевременного движения первой и второй колонны и начала движения третьей.

В 2019 году ситуация с обеспечением права на свободу собраний оставалась неудовлетворительной, выявлялись многочисленные нарушения прав граждан:

- разгон согласованного первомайского шествия;
- систематические необоснованные отказы в согласовании публичных мероприятий;
- цензура средств агитации;
- необоснованные задержания участников публичных мероприятий;
- отсутствие специально отведенных мест в центральных районах Санкт-Петербурга;
- препятствия в проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах;
- невозможность идентификации сотрудников полиции и Росгвардии.

**Разгон согласованного первомайского шествия.** 1 мая 2019 года в Санкт-Петербурге произошло беспрецедентное событие – разгон согласованного первомайского шествия<sup>2</sup>. Это грубое и массовое нарушение конституционных и конвенционных прав на свободу мирных собраний, свободу слова и свободу выражения мнения.

В начале шествия на Лиговском проспекте были задержаны барабанщик, граждане с плакатами (содержание которых изначально не вызвало вопросов у сотрудников, осуществлявших досмотр при проходе на публичное мероприятие), представители СМИ. В отношении большинства лиц, задержанных в начале шествия, дела о привлечении к административной ответственности были впоследствии прекращены ввиду отсутствия в их действиях состава административного правонарушения<sup>5</sup>. Задержания на Лиговском и Невском проспектах обосновывались сотрудниками полиции проведением «несогласованного митинга внутри согласованного шествия»<sup>6</sup>. Впоследствии в отношении ряда лиц, задержанных за якобы участие в несогласованном митинге, судами было установлено, что объяснения сотрудников полиции противоречат имеющимся видеозаписям, а состав административного правонарушения в действиях задержанных отсутствует<sup>7</sup>.

Согласно отчету представителей Уполномоченного<sup>8</sup>, задержания участников первомайских шествий не были обусловлены нарушением общественного порядка, проводились с безосновательным применением силы и без предупреждения. В ряде случаев задержанные получили телесные повреждения<sup>9</sup>. Так, после задержания был выявлен перелом руки у участницы первомайского шествия Б.<sup>10</sup>, зафиксирован факт немотивированного жесткого нападения сотрудника полиции на одного из организаторов шествия А.О. Шуршева<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Решения: Красногвардейского районного суда: от 16.07.2019 по делу № 5-539/2019, от 01.05.2019 по делу № 5-377/2019, Куйбышевского районного суда от 26.06.2019 по делу № 5-429/2019 и др.

<sup>6</sup> Согласно пояснениям сотрудников полиции, митинги были организованы на Лиговском проспекте до начала движения третьей колонны и после ее вынужденной остановки на Невском проспекте.

<sup>7</sup> Решения Красногвардейского районного суда: от 16.07.2019 по делу № 5-539/2019, от 16.07.2019 по делу № 5-538/2019, от 01.05.2019 по делу № 5-377/2019; Куйбышевского районного суда: от 26.06.2019 по делу № 5-429/2019, от 25.06.2019 по делу № 5-432/2019, от 18.06.2019 по делу № 5-431/2019, от 03.07.2019 по делу № 5-433/2019, от 04.06.2019 по делу № 5-435/2019, от 07.07.2019 по делу № 5-430/2019, от 02.07.2019 по делу № 5-434/2019, от 22.07.2019 по делу № 5-428/2019, от 19.06.2019 по делу № 5-427/2019, от 10.07.2019 по делу № 5-426/2019, Невского районного суда: от 03.12.2019 по делу № 5-1193/2019.

<sup>8</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_shestvijami\\_i\\_mitingami\\_1\\_](http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_shestvijami_i_mitingami_1_)

<sup>9</sup> <https://www.currenttime.tv/a/first-may-injured-by-police/29937948.html>, <https://metagazeta.ru/authority/aktivisty-poprosili-sk-i-prokuraturu-razobratsya-s-zaderzhaniyami-na-pervomajskom-shestvii/>

<sup>10</sup> <https://novayagazeta.ru/news/2019/05/08/151492-zhitelnitsa-peterburga-podala-v-sk-zayavlenie-na-silovikov-slovavshih-ey-ruku-na-pervomayskoy-aktsii>

<sup>11</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=oVyK2ysmv\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=oVyK2ysmv_E)

По информации прокуратуры Санкт-Петербурга, 1 мая 2019 года в ходе шествий на Невском проспекте за нарушение порядка проведения публичных мероприятий для составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 20.2 КоАП РФ («Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»), в районные отделы полиции города доставлено 54 человека, из них один несовершеннолетний. Составлено 47 протоколов по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ. По результатам рассмотрения судами материалов дел об административных правонарушениях по 34 протоколам вынесены решения о привлечении виновных лиц к административной ответственности, 13 производств прекращены за отсутствием состава административного правонарушения\*.

По информации ГУ МВД России, в ходе первомайских шествий были задержаны 53 человека\*\*. По данным ОВД-инфо, в ходе первомайских шествий в Санкт-Петербурге было задержано 65 человек\*\*\*.

\* Возражение прокуратуры Санкт-Петербурга от 23.10.2019 № 8-1051-2019 на исковое заявление в Смольнинский районный суд по административному делу № 2а-5062/2019.

\*\* Письмо ГУ МВД России от 06.06.2019 № 11/2-2094.

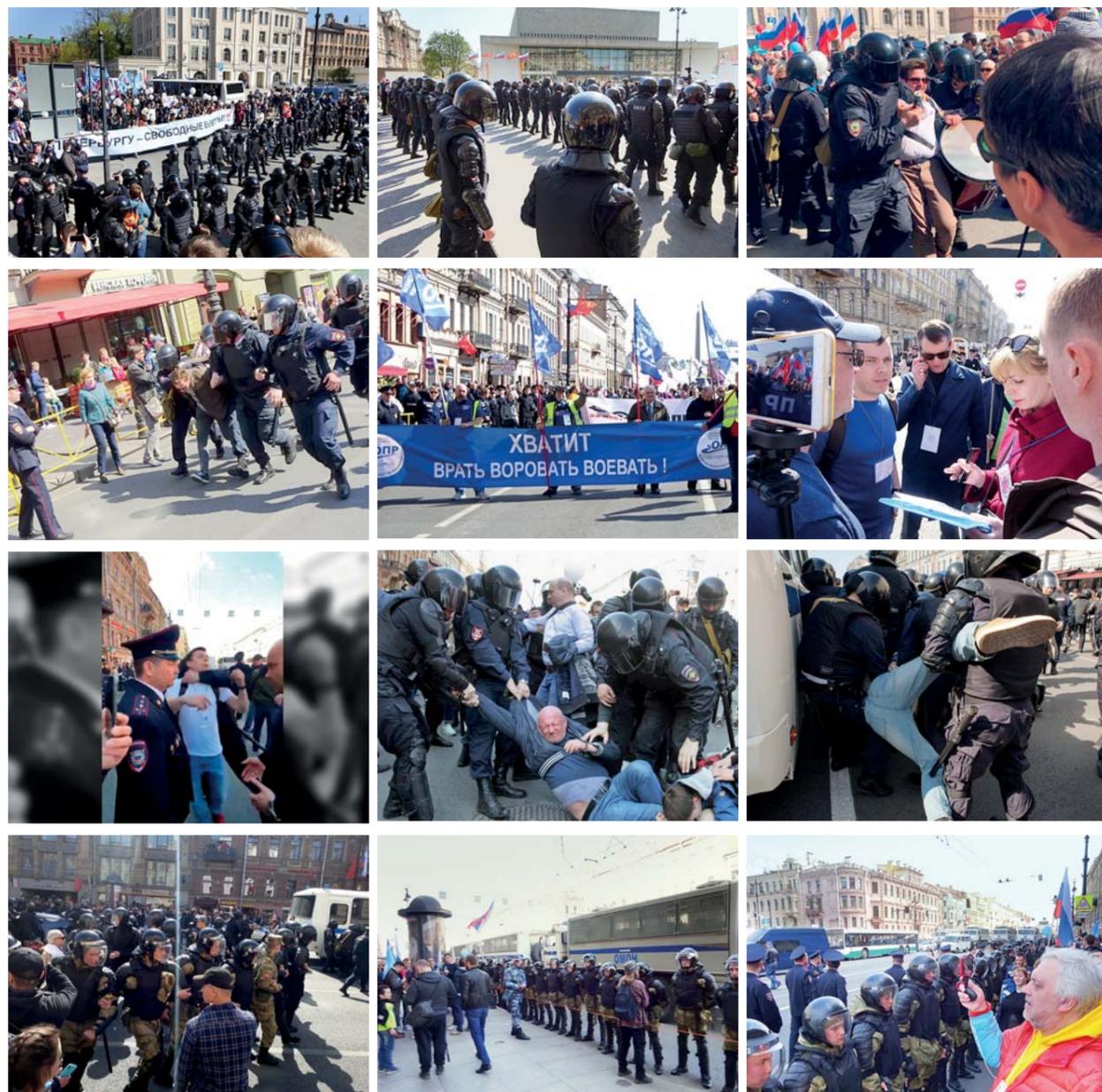
\*\*\* <https://ovdinfo.org/news/2019/05/01/zaderzhaniya-1-maya-2019-goda-spisok>

<sup>2</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_shestvijami\\_i\\_mitingami\\_1\\_](http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_shestvijami_i_mitingami_1_)

<sup>3</sup> КВЗПБ было согласовано проведение 1 мая 2019 года около двух десятков первомайских шествий, сформированных в три условные колонны.

<sup>4</sup> В защиту человеческого достоинства: Доклад по общественному расследованию разгона шествия 1 мая 2019 года в Санкт-Петербурге. – СПб: Норма, 2019. – С. 28–32.

**Согласованная первомайская демонстрация в Санкт-Петербурге.  
Шествие третьей колонны: от начала до разгона.**



Фотографии наблюдателей Уполномоченного, корреспондентов «Закс.ру» и «Новой газеты».

Примерно в 13:20 участники третьей колонны были вытеснены к тротуару сотрудниками правоохранительных органов. Таким образом, согласованное шествие было фактически разогнано и его участники не смогли реализовать конституционное право на свободу мирных собраний.

Обоснование разгона третьей колонны тем, что якобы шествия были прекращены самими участниками<sup>12</sup>, а затем участники шествий были вытеснены с проезжей части «с целью обеспечения их безопасности», опровергаются объективными данными видеозаписи. Так, Куйбы-

<sup>12</sup> Возражения ГУ МВД России от 25.11.2019 на исковое заявление в Смольнинский районный суд по административному делу № 2а-5062/2019, возражение КВЗПБ от 09.12.2019 № 01-37-4295/19-0-0 на исковое заявление в Смольнинский районный суд по административному делу № 2а-5062/2019.

шевский районный суд на основании видеозаписи установил, что участники шествия не имели возможности продолжить движение по установленному маршруту ввиду того, что движение было перекрыто плотно стоящими друг к другу сотрудниками полиции, блокировавшими колонну и не пропускавшими участников шествия по Невскому проспекту<sup>13</sup>.

Порядок прекращения публичных мероприятий<sup>14</sup> был нарушен, поскольку решения о прекращении шествий уполномоченными представителями КВЗПБ не принимались<sup>15</sup>, требования о прекращении публичных мероприятий организаторам не предъявлялись, не было установлено время для прекращения публичных мероприятий<sup>16</sup>. Из видеозаписей, предоставленных ГКУ «Городской мониторинговый центр Санкт-Петербурга»<sup>17</sup>, однозначно следует, что предусмотренные законом основания для прекращения шествий отсутствовали.

В связи с беспрецедентностью разгона согласованного первомайского шествия Уполномоченный впервые был вынужден воспользоваться чрезвычайным правом выступить на заседании Законодательного Собрания в случае грубого или массового нарушения прав и свобод<sup>18</sup>. Отмеченные Уполномоченным нарушения уже подтверждены судебными решениями<sup>19</sup>.

Данная Уполномоченным оценка неправомерности разгона первомайских шествий была поддержана членами СПЧ в ходе выездного заседания постоянной комиссии по гражданским

<sup>13</sup> Решение Куйбышевского районного суда от 25.06.2019 по делу № 5-432/2019.

<sup>14</sup> Пункт 2 статьи 17 Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

<sup>15</sup> Письмо КВЗПБ от 20.05.2019 № 01-27-4520/19-0-1.

<sup>16</sup> Часть 2 статьи 17 Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

<sup>17</sup> Письмо Санкт-Петербургского ГКУ «Городской мониторинговый центр» от 20.05.2019 № 08-05-10906/19-0-0.

<sup>18</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/22\\_05\\_2019\\_aleksandr\\_shishlov\\_vystupil\\_na\\_zasedani](http://ombudsmanspb.ru/ru/22_05_2019_aleksandr_shishlov_vystupil_na_zasedani)

<sup>19</sup> Решения Красногвардейского районного суда: от 16.07.2019 по делу № 5-539/2019, от 16.07.2019 по делу № 5-429/2019, от 01.05.2019 по делу № 5-377/2019; Куйбышевского районного суда: от 26.06.2019 по делу № 5-538/2019, от 25.06.2019 по делу № 5-432/2019, от 18.06.2019 по делу № 5-431/2019, от 03.07.2019 по делу № 5-433/2019, от 04.06.2019 по делу № 5-435/2019, от 07.07.2019 по делу № 5-430/2019, от 02.07.2019 по делу № 5-434/2019, от 22.07.2019 по делу № 5-428/2019, от 19.06.2019 по делу № 5-427/2019, от 10.07.2019 по делу № 5-426/2019, Невского районного суда: от 03.12.2019 по делу № 5-1193/2019.

**Выездное заседание в Санкт-Петербурге постоянной комиссии СПЧ по гражданским свободам и гражданской активности, посвященное нарушениям прав участников первомайского шествия.**

Информационно-выставочный центр Д.С. Лихачева. 17.10.2019.



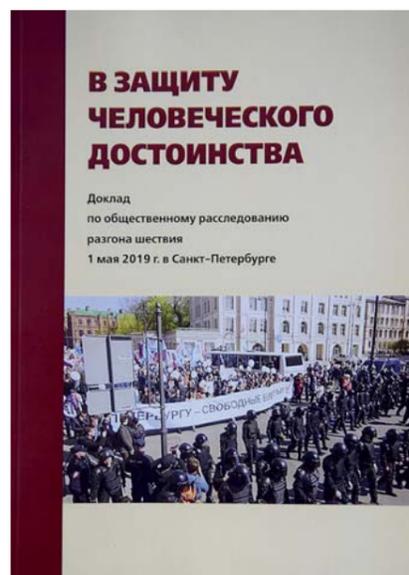
Александр Сокуров, Михаил Федотов, Николай Сванидзе и Наталия Евдокимова.



Александр Шишлов, вице-губернатор Санкт-Петербурга Владимир Кириллов и начальник Главного управления Федеральной службы войск национальной гвардии РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Михаил Соболев.



Социолог Владимир Костюшев, инициатор общественного расследования разгона первомайского шествия, редактор доклада Правозащитного совета Санкт-Петербурга «В защиту человеческого достоинства».



*«Убедившись в отсутствии оснований для отказа в проведении публичного мероприятия, уполномоченные органы государственной и муниципальной власти должны принять все зависящие от них меры к тому, чтобы оно состоялось в избранном организатором месте и в запланированное время, и не должны пытаться под любым предлогом изыскать причины, которые могли бы оправдать невозможность его проведения».*

**Постановление КС РФ от 14.02.2013 № 4-П**

Уполномоченным выявлялись отказы в согласовании публичных мероприятий, имеющие признаки избирательного, политически мотивированного отношения уполномоченных органов к согласованию публичных мероприятий.

свободам и гражданской активности СПЧ, состоявшегося 17 октября 2019 года в Санкт-Петербурге<sup>20</sup>.

Правозащитным советом Санкт-Петербурга при поддержке Уполномоченного было проведено общественное расследование разгона шествия 1 мая на основе анализа документов, интервью с участниками шествия, изучения судебных решений, фото/видеоматериалов. В этой работе участвовала большая группа социологов, адвокатов, журналистов, правозащитников.

Согласно выводам общественного расследования<sup>21</sup>, разгон шествия стал следствием противоправных действий представителей органов правопорядка и бездействия представителей исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, мотивированных политическим содержанием лозунгов, средств агитации, которые использовали участники шествия<sup>22</sup>.

Рассмотрение судами дел о незаконности задержания и привлечения к административной ответственности организаторов и участников первомайских шествий продолжается, более десяти участников первомайских акций обратились в ЕСПЧ, ряд жалоб уже коммуницирован судом<sup>23</sup>.

**Систематические необоснованные отказы в согласовании публичных мероприятий.** Проведенные Уполномоченным в 2019 году проверки показали, что во многих случаях причины, указанные в качестве оснований для отказов в согласовании публичных мероприятий, являлись надуманными: спортивные, культурно-массовые мероприятия или не проводились, или были малочисленными, проводимые рядом с заявленным местом ремонтные работы или не проводились, или проводились на значительном расстоянии от места проведения заявленного мероприятия и т.п.

<sup>20</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/17\\_10\\_2019\\_v\\_peterburge\\_prohodit\\_vyezdnoe\\_zasedani](http://ombudsmanspb.ru/ru/17_10_2019_v_peterburge_prohodit_vyezdnoe_zasedani), <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5908/>

<sup>21</sup> В защиту человеческого достоинства: Доклад по общественному расследованию разгона шествия 1 мая 2019 года в Санкт-Петербурге. – СПб: Норма, 2019. – С. 82–83.

<sup>22</sup> Там же, с. 28, 82.

<sup>23</sup> <http://app.echr.coe.int/SOP/index.aspx?lg=en> (Шуршев), <http://app.echr.coe.int/SOP/index.aspx?lg=en> (Пивоваров).

Так, к Уполномоченному поступило обращение от организаторов акции 7 ноября, посвященной 102-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции<sup>24</sup>, получивших от КВЗПБ отказ<sup>25</sup> в согласовании шествия к крейсеру «Аврора» и митинга у крейсера «Аврора», в котором уведомителям было предложено провести мероприятие на территории Удельного парка. Отказ в согласовании КВЗПБ обосновал проведением ремонтных работ по маршруту шествия и близостью возможного места проведения митинга к входу в Нахимовское училище<sup>26</sup>. Согласно проведенной проверке, 7 ноября 2019 года заявленные для шествия улицы не были перекрыты, движение по ним не представляло опасности для участников шествия. Законная возможность согласовать митинг у КВЗПБ имелась – к примеру, в сквере у крейсера «Аврора».

КВЗПБ было отказано в согласовании митинга 17 марта 2019 года на площади Ленина по причине проведения на всей территории площади спортивного праздника. В мероприятии, послужившем основанием для отказа в согласовании митинга, приняли участие ведущий мероприятия, трое рабочих, монтировавших сцену, тренер и несколько подростков<sup>27</sup>.

Также в связи с организацией на всей территории площади Ленина аналогичного спортивного мероприятия «В спорт всей семьей!» было отказано в согласовании митинга 19 мая 2019 года<sup>28</sup>. Проведенной Уполномоченным проверкой было установлено, что на площади Ленина была организована спортивная площадка, на которой играли несколько детей, остальная территория площади Ленина была свободна и позволяла провести митинг, не нарушая прав участников спортивного мероприятия.

Уполномоченными органами государственной власти в 2019 году использовались неза-

<sup>24</sup> Коллективное обращение от 21.11.2019 № 1241/19.

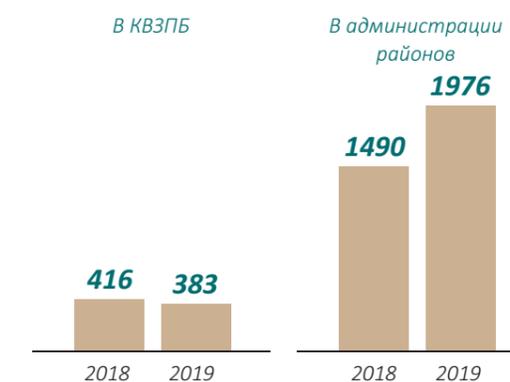
<sup>25</sup> Письмо Комитета от 25.10.2019 № 01-64-10167/19-0-4.

<sup>26</sup> Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение «Нахимовское военно-морское училище Министерства обороны Российской Федерации».

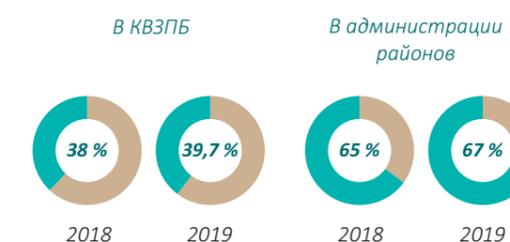
<sup>27</sup> <https://www.zaks.ru/new/archive/view/186599>

<sup>28</sup> Обращение от 14.05.2019 № 527/19, письмо КВЗПБ от 08.05.2019 № 01-64-4473/19-0-2.

### Поступило уведомлений о проведении публичных мероприятий\*



### Согласовано публичных мероприятий\*\*



\* Письмо КВЗПБ от 10.01.2020 № 01-27-11841/19-0-1.

\*\* По данным администраций районов Санкт-Петербурга.



Причина отказа в согласовании митинга, посвященного Российскому социальному форуму, – праздник «В спорт всей семьей!». Площадь Ленина. 19.05.2019.



Пикет «Национально-освободительного движения» (НОД). Ул. Малая Конюшенная. 04.11.2019.

Фотография из официальной группы НОД в социальной сети «ВКонтакте».

конные основания для отказов в согласовании публичных мероприятий в заявленных местах. Так, администрация Калининского района отказала в согласовании 24 ноября 2019 года митинга на площади Ленина<sup>29</sup>, мотивируя отказ тем, что организаторы указали неопределенную цель мероприятия и не указали технических характеристик звукоусиливающих средств. Калининский районный суд установил<sup>30</sup>, что указанная организаторами цель – «протест против повышения цен на проезд в общественном транспорте и коммунальных тарифов» – является определенной, а требование указания технических характеристик не должно приводить к необоснованному ограничению свободы собраний.

При согласовании публичных мероприятий наблюдалось применение двойных стандартов. Так, в центре Санкт-Петербурга согласовывались многочисленные публичные мероприятия «Национально-освободительного движения», проводимые в поддержку органов государственной власти и должностных лиц, в том числе с нарушением срока подачи уведомлений<sup>31</sup>.

В некоторых случаях, несмотря на отказ уполномоченных органов исполнительной власти в согласовании публичных мероприятий, в результате взаимодействия Уполномоченного с правоохранительными органами удавалось провести несогласованное публичное мероприятие без нарушения общественного порядка и прав граждан<sup>32</sup>.

Избирательный подход органов исполнительной власти к согласованию публичных мероприятий, демонстративный отказ в их согласовании способствуют радикализации общественных настроений, фактически провоцируют людей с активной гражданской позицией, прежде всего молодежь, на проведение несогласованных акций, подрывают уважение к закону и доверие к государству.

**Необоснованные задержания участников публичных мероприятий.** В течение всего 2019 года в Санкт-Петербурге сохранялась практика необоснованных задержаний граждан в ходе мирных публичных мероприятий<sup>33</sup>. Наиболее многочисленными стали задержания участников одиночных пикетирований 10 августа, согласованного Первомайского шествия и празднования 7 ноября.

7 ноября 2019 года в ходе традиционной акции, посвященной годовщине Октябрьской революции, состоявшейся в формате прогулки к крейсеру «Аврора», впервые за многие годы были задержаны 12 участников. Задержанные не препятствовали движению транспорта,

<sup>29</sup> Письмо администрации Калининского района от 13.11.2019 № Вх-04-50-3110/19-0-1.

<sup>30</sup> Решение Калининского районного суда от 27.11.2019 по делу № 2а-8532/2019.

<sup>31</sup> Так, согласно Перечню поступивших уведомлений в администрации районов Санкт-Петербурга и КВЗПБ о проведении публичных мероприятий на период с 7 декабря 2019 года по 15 декабря 2019 года администрация Центрального района согласовала проведение 29 декабря 2019 года митинга с целью поддержки органов государственной власти РФ, уведомление о котором было подано за 41 день до проведения акции.

<sup>32</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_aktsej\\_pamjati\\_stanislava](http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_aktsej_pamjati_stanislava)

<sup>33</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год с. 53–57, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 49–56.

не нарушали общественный порядок<sup>34</sup>, и, следовательно, их задержание не было обоснованным<sup>35</sup>. Петроградский районный суд, изучив видеозапись события, отказался привлечь задержанных к административной ответственности, поскольку их действия не содержали признаков проведения публичного мероприятия, а возложение цветов к крейсеру «Аврора» в сопровождении атрибутики революционного и советского периода истории России публичным мероприятием не является<sup>36</sup>.

«Согласно Руководящим принципам по свободе мирных собраний <...> действия по охране порядка при проведении собраний должны соответствовать принципам прав человека – законности, необходимости, соразмерности и недискриминации – и должны соответствовать действующим нормам в области прав человека; <...> сотрудники правоохранительных органов должны также защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (в том числе от агентов-provokatorov и несогласных с демонстрантами), которые пытаются каким-либо способом сорвать данное собрание или затруднить его проведение; задержание следует применять только в наиболее сложных ситуациях, когда неприменение этой меры может привести к совершению тяжких уголовных преступлений».

Постановление КС РФ от 17.03.2017 № 8-П.

Значительную часть задержанных в 2019 году составили граждане, реализовавшие право на свободу собраний путем проведения одиночных

<sup>34</sup> [http://ombudsmanspb.ru/08\\_11\\_2019\\_otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_publichnyimi\\_mer](http://ombudsmanspb.ru/08_11_2019_otchet_o_nabljudenii_za_publichnyimi_mer)

<sup>35</sup> Согласно позиции КС РФ (Постановление от 10.02.2017 № 2-П), применение мер к организаторам или участникам публичного мероприятия для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания, возможно только тогда, когда они ведут себя деструктивно, в частности явно намереваются совершить или совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку или общественной безопасности.

<sup>36</sup> Решения Петроградского районного суда от 20.02.2020 № 5-141/2020, 5-140/2020, 5-139/2020, 5-138/2020, 5-137/2020, 5-135/2020 (на момент подготовки Доклада в силу не вступили).



Акция КПРФ «Цветы – Авроре». 07.11.2019.

**10 августа**, по информации СМИ, в ходе одиночных пикетов у универсама «Большой Гостиный Двор» были задержаны 78; по данным ГУ МВД России\*, доставлены в отделы полиции 70 человек.

**1 мая**, по информации прокуратуры Санкт-Петербурга\*\*, в ходе шествий на Невском проспекте были задержаны 54 человека.

**24 августа** в Исаакиевском сквере в ходе проведения серии одиночных пикетирований сотрудниками полиции были задержаны 13 человек\*\*\*.

**7 ноября**, по информации представителей Санкт-Петербургского горкома КПРФ\*\*\*\*, в ходе несогласованного мирного шествия с целью возложения цветов к крейсеру «Аврора» было задержано и доставлено в 18-й отдел полиции 12 человек.

\* Письмо ГУ МВД России от 22.08.2019 № 55/749.

\*\* Возражение прокуратуры Санкт-Петербурга от 23.10.2019 № 8-1051-2019 на исковое заявление в Смольнинский районный суд по административному делу № 2а-5062/2019.

\*\*\* Письмо ГУ МВД России от 03.10.2019 № 114/3-2493.

\*\*\*\* Коллективное обращение от 21.11.2019 № 1241/19.



Одиночные пикеты «с признаками митинга» в поддержку кандидатов, не допущенных к участию в выборах в Московскую городскую Думу, у Гостиного двора. 10.08.2019.

В ходе акции задержаны 78 человек, в том числе корреспонденты «Новой газеты», «Коммерсанта», ЗАКС.ру «Форпост Северо-Запад», «Активатики». Журналистов отпустили из автобусов полиции после проверки документов.

Фотографии Георгия Маркова (MR7), Михаила Масленникова и Екатерины Хабидулиной (ЗАКС.ру).

пикетирований. Это единственная форма публичных мероприятий, которая не зависит от воли или усмотрения уполномоченных органов исполнительной власти или от иных, не зависящих от организатора причин<sup>37</sup>. Одиночное пикетирование выбирается гражданами и в случаях отсутствия времени для соблюдения минимального срока подачи уведомления.

Сотрудники полиции, проводящие задержание лиц, осуществляющих одиночное пикетирование, фактически прекращают публичные мероприятия.

ЕСПЧ установил, что если единственной причиной задержания гражданина, проводившего одиночное пикетирование, являлась необходимость выяснения правомерности проведения им публичного мероприятия, то такое задержание не базируется на обоснованном подозрении в совершении преступления или на необходимости предотвращения преступления, и, следовательно, лишение свободы (в форме задержания) пикетировавшего не имело законной цели и являлось произвольным<sup>38</sup>.

10 августа 2019 года сотрудники полиции усмотрели в действиях граждан, собравшихся у универсама «Большой Гостиный Двор» вокруг лиц, проводящих одиночные пикетирования, признаки публичного мероприятия в форме митинга. Были задержаны 78 человек, в том числе граждане, проводившие одиночное пикетирование<sup>39</sup>. Необоснованность привлечения задержанных к административной ответственности подтверждена многочисленными судебными решениями<sup>40</sup>.

Принудительное доставление в отдел полиции граждан, проводящих одиночные пикетирования, в ряде случаев осуществлялось под пред-

<sup>37</sup> Постановление КС РФ от 14.02.2013 № 4-П.

<sup>38</sup> Постановление ЕСПЧ от 08.10.2019 (по делу «Капустин против России», жалоба № 36801/09).

<sup>39</sup> <https://www.zaks.ru/new/archive/view/191136>, <https://www.fontanka.ru/2019/08/10/044>

<sup>40</sup> Санкт-Петербургский городской суд на основании исследования видеозаписи установил, что присутствие граждан 10 августа 2019 года у дома № 35 по Невскому проспекту не может быть отнесено к такой форме публичного мероприятия, как митинг, и прекратил дело о привлечении задержанного У. к административной ответственности (от 05.12.2019 по делу № 12-1778/2019); решения Куйбышевского районного суда от 25.10.2019 № 5-849/2019, от 28.10.2019 № 5-876/2019.

логом проверки «сообщений о противоправных действиях», поступивших от неизвестных задержанному лиц (материалов КУСП).

Так, 17 августа 2019 года в ходе проведения одиночных пикетов у универсама «Большой Гостиный Двор» сотрудники полиции задержали пятерых участников пикетирований<sup>41</sup>. Задержание пикетировавших и их доставление в отделы полиции обосновывалось необходимостью проверки на причастность к совершению противоправных действий<sup>42</sup>. Однако это противоречит действующему законодательству, поскольку «задержание следует применять только в ситуациях, когда неприменение этой меры может привести к совершению тяжких уголовных преступлений»<sup>43</sup>.

Как правило, после доставления участников одиночных пикетирований в отделы полиции протоколы о совершении ими административных правонарушений не составлялись<sup>44</sup>.

В некоторых случаях задержания лиц, проводивших одиночные пикетирования, производились необоснованно жестко.

Так, 24 августа 2019 года в Исаакиевском сквере в ходе проведения серии одиночных пикетирований сотрудниками полиции были задержаны 13 участников пикетирований и представители СМИ, при этом проводивший одиночное пикетирование Ж. в ходе задержания получил телесные повреждения<sup>45</sup>. 12 задержанных были опрошены и отпущены, а гражданин Ж., получивший в ходе задержания ушиб шейного отдела позвоночника и повреждение плечевого сустава, был доставлен в больницу<sup>46</sup>. К проведению проверки по данному факту Уполномоченный привлек следственный отдел по Адмиралтейскому району ГСУ СК России<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_odinichnymi\\_piketami\\_na\\_ne](http://ombudsmanspb.ru/ru/otchet_o_nabljudenii_za_odinichnymi_piketami_na_ne)

<sup>42</sup> Письмо ГУ МВД России от 11.09.2019 № 55/804.

<sup>43</sup> Постановление КС РФ от 17.03.2017 № 8-П.

<sup>44</sup> Например, задержания проводивших одиночные пикетирования 17 ноября 2019 года у станции метро «Гостиный двор» М. и Д. (обращения от 18.11.2019 № 1232/19 и от 25.11.2019 № 1261/19).

<sup>45</sup> <https://www.newsru.com/russia/24aug2019/lgbt.html>

<sup>46</sup> Письмо ГУ МВД России от 03.10.2019 № 114/3-249.

<sup>47</sup> Письмо Уполномоченного от 25.12.2019 № 15-550/19-0-1. По состоянию на 27 февраля 2020 года проверка не завершена.



Задержания участников одиночных пикетов у Гостиного двора. 17.08.2019.

Фото Давида Френкеля («Медиазона»).



Задержанные в Исаакиевском сквере участники серии одиночных пикетов и представители СМИ в автобусе полиции.

24.08.2019.

Фото Давида Френкеля («Медиазона»).

Участники выездного заседания Постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности СПЧ 17 октября 2019 года<sup>48</sup> поддержали рекомендацию Уполномоченного правоохранительным органам исключить практику задержаний «по обращениям граждан» лиц, проводящих одиночные пикетирования, кроме случаев совершения такими лицами правонарушений или преступлений, а также проводить служебную проверку по каждому такому факту.

### **Сотрудники правоохранительных органов без идентификационных знаков на публичных мероприятиях.**



Невский проспект. 01.05.2019.

Фото Александры Полукеевой (Росбалт).



Невский проспект. 01.05.2019.

Фото Елены Лукьяновой («Новая газета»).



Площадь Ленина. 03.08.2019.

Фото Андрея Толмачева (аппарат Уполномоченного).



**Невозможность идентификации сотрудников правоохранительных органов в ходе публичных мероприятий.** В 2019 году сохранилась проблема анонимности сотрудников правоохранительных органов, на необходимость решения которой обращали внимание Уполномоченный, СПЧ<sup>49</sup> и др.

<sup>48</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/17\\_10\\_2019\\_v\\_peterburge\\_prohodit\\_vyezdnoe\\_zasedani](http://ombudsmanspb.ru/ru/17_10_2019_v_peterburge_prohodit_vyezdnoe_zasedani)

<sup>49</sup> <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5636/>

Так, после задержания сотрудниками правоохранительных органов участницы согласованного шествия 1 мая 2019 года был диагностирован перелом руки. По сообщениям СМИ, для выявления того, кто именно сломал руку, пострадавшая изучила видеозапись произошедшего вместе с сотрудником контрольно-постовой службы, который ее «уверил, что это Росгвардия»<sup>50</sup>.

Выявление лица, причинившего пострадавшей телесные повреждения, вызвало затруднения ввиду отсутствия у него нагрудного знака, позволяющего идентифицировать сотрудника правоохранительных органов, при этом, по информации ГУ Росгвардии, сотрудники, задействованные в мероприятиях 1 мая, «осуществляли действия по сопровождению, рассредоточению и вытеснению участников акций, не применяя при этом физическую силу»<sup>51</sup>.

Действующим законодательством не предусмотрено размещение на форменной одежде и амуниции сотрудников войск национальной гвардии идентификационного номера, нагрудного знака. В ряде случаев у сотрудников полиции, осуществляющих охрану общественного порядка в ходе публичных мероприятий<sup>52</sup>, предусмотренный федеральным законодательством нагрудный знак скрывается за формой и специальной амуницией<sup>53</sup>.

Введение хорошо различимых идентификационных номеров способствовало бы пониманию каждым сотрудником полиции и Росгвардии возможности его идентификации и персональной ответственности, предупреждению некорректного поведения и стало бы дополнительной гарантией защиты граждан от произвола.

Размещение хорошо различимого идентификационного номера на форменной одежде и амуниции сотрудников полиции и Росгвардии предусмотрено проектом закона, внесенного в Государственную Думу членом Совета Федерации В.П. Лукиным<sup>54</sup>.

**Цензура средств агитации и другие действия, затрудняющие проведение публичных мероприятий.** В 2019 году в Санкт-Петербурге места проведения публичных мероприятий, как правило, окружались металлическими ограждениями, а допуск граждан для участия в публичных мероприятиях осуществлялся через рамки металлоискателей после личного досмотра участников акций и проведения политической цензуры средств агитации.

В ряде случаев вдоль ограждений располагались сотрудники правоохранительных органов, число которых зачастую значительно превышало число участников акций<sup>55</sup>.

*«Если отсутствует явная опасность неизбежного возникновения насилия, сотрудники правоохранительных органов не должны останавливать, обыскивать и/или задерживать участников, направляющихся к месту собрания».*

*Руководящие принципы по свободе мирных собраний:  
<https://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>*

<sup>50</sup> <https://novayagazeta.ru/news/2019/05/08/151492-zhitelnitsa-peterburga-podala-v-sk-zayavlenie-na-silovikov-slovavshih-ey-ruku-na-pervomayskoy-aktsii>

<sup>51</sup> Письмо ГУ Росгвардии от 17.07.2019 № 317/17-4654.

<sup>52</sup> Например, в ходе мероприятий 1 мая 2019 года.

<sup>53</sup> Факт сокрытия нагрудного знака под форменной амуницией у сотрудника полиции, напавшего на одного из организаторов согласованного первомайского шествия, подтверждается видеофиксацией: [https://www.youtube.com/watch?v=oVyK2ysmv\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=oVyK2ysmv_E)

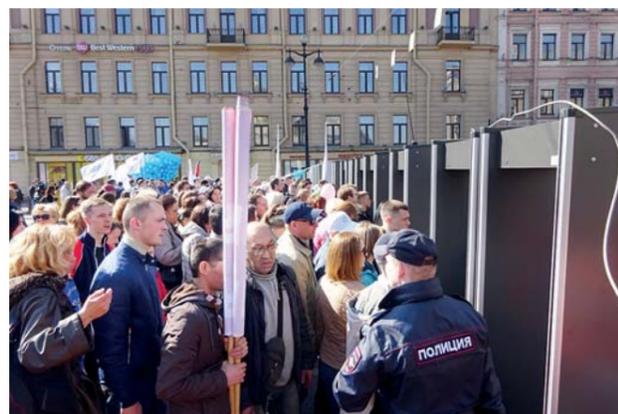
<sup>54</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 25 Федерального закона "О полиции" и в статью 24 Федерального закона "О войсках национальной гвардии Российской Федерации"» (№ 782284-7).

<sup>55</sup> [http://ombudsmanspb.ru/02\\_12\\_2019\\_otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_soglasovannym\\_m](http://ombudsmanspb.ru/02_12_2019_otchet_o_nabljudenii_za_soglasovannym_m)

## Организация досмотра участников акций.



Согласованный митинг «Петербургу – свободные выборы». Площадь Ленина. 24.03.2019.



Первомайское шествие. Лиговский проспект. 01.05.2019.



Согласованный митинг с целью привлечения внимания к проблемам избирательного процесса в Санкт-Петербурге. Площадь Ленина. 03.08.2019.



Согласованный митинг против повышения в Санкт-Петербурге тарифов ЖКХ и стоимости проезда в общественном транспорте. Площадь Ленина. 08.12.2019.

Введение указанных мер сотрудники полиции объясняли участникам публичных мероприятий необходимостью защиты от терроризма. При этом зачастую такие меры не применялись при проведении публичных мероприятий в центре города в поддержку деятельности органов государственной власти и их должностных лиц<sup>56</sup>.

В соответствии с законодательством, подлежит задержанию, привлечению к административной ответственности или уголовному наказанию в связи с использованием средства агитации лицо, использующее такое средство агитации, содержание которого признано экстремистским в судебном порядке либо является заведомо экстремистским<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Многочисленные публичные мероприятия «Национально-Освободительного движения»: митинги на Малой Садовой ул. 7 декабря 2019 года, 8 декабря 2019 года, на Малой Конюшенной ул. 8 декабря 2019 года, 9 декабря 2019 года, 10 декабря 2019 года, пикеты на Казанской ул. 8 декабря 2019 года, 14 декабря 2019 года, 15 декабря 2019 года и т.п.

<sup>57</sup> Пункт 16 части 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», статьи 1, 16 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Однако в 2019 году в Санкт-Петербурге участники публичных мероприятий по указанным основаниям не задерживались и к ответственности не привлекались.

Сотрудники правоохранительных органов в 2019 году задерживали участников публичных мероприятий, использовавших, например, плакаты «#Шиес С Праздником мусора!»<sup>58</sup>, «СПАСИБО ЗА БЕСПЛАТНЫЙ КАТОК!»<sup>59</sup> и т.п., содержание которых, очевидно, не является экстремистским.

Действия по изъятию средств наглядной агитации, иных предметов совершались при отсутствии полномочий для изъятия средств агитации и при отсутствии оснований для личного досмотра участников публичного мероприятия<sup>60</sup>.

Так, на согласованный митинг 7 ноября 2019 года на площади Ленина не пропускали участника со слишком длинным, по мнению сотрудников полиции, древком для крепления баннера<sup>61</sup>, а 8 декабря 2018 года депутата Законодательного Собрания Б.Л. Вишевского не пропускали для участия в митинге на площади Ленина с имеющимся у него термосом<sup>62</sup>.

Изъятие средств наглядной агитации зачастую является не только актом идеологической и политической цензуры, но и прямо нарушает право на свободу мысли, слова и информации, поскольку граждане лишаются возможности добровольного коллективного выражения и формирования общественного мнения с помощью изъятых средств наглядной агитации.

Существенные нарушения общественного порядка в ходе согласованных публичных мероприятий происходят крайне редко, и, следовательно, подобные избыточные меры скорее могут быть направлены на то, чтобы оказать давление на участников публичного мероприятия, запугать потенциальных новых участников, сторонних граждан.

### Использование специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий.

18 февраля 2019 года постановлением Правительства Санкт-Петербурга количество специально отведенных мест (гайд-парков) для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, уведомление о проведении публичных мероприятий на которых не требуется, было увеличено с четырех до восьми<sup>63</sup>. В частности, был образован гайд-парк на площади Ленина, рекомендации о создании которого Уполномоченный адресовал органам власти Санкт-Петербурга начиная с 2015 года<sup>64</sup>.



Одиночный пикет, за проведение которого активист был задержан. Невский проспект. 10.11.2019.

Скриншот с трансляции ОВД-Инфо.

<sup>58</sup> <https://ovdinfo.org/express-news/2019/11/10/v-peterburge-policiya-zaderzhala-piketchika-s-plakatom-shies-s-prazdnikom>

<sup>59</sup> Письмо УМВД России по Центральному району от 01.02.2019 № 79/78-306.

<sup>60</sup> Пункт 2 части 2 статьи 6 Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Российской Федерации», подпункт 18 пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

<sup>61</sup> [http://ombudsmanspb.ru/08\\_11\\_2019\\_otchet\\_o\\_nabljudenii\\_za\\_publichnyimi\\_mer](http://ombudsmanspb.ru/08_11_2019_otchet_o_nabljudenii_za_publichnyimi_mer)

<sup>62</sup> <https://www.zaks.ru/new/archive/view/195370>

<sup>63</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.02.2019 № 77 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.12.2012 № 1363».

<sup>64</sup> Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 48.



Митинг КПРФ против повышения в Санкт-Петербурге тарифов ЖКХ и стоимости проезда в общественном транспорте. 01.12.2019.

В Администрации Калининского района организаторов митинга неоднократно уведомляли о причинах переноса проведения публичного мероприятия, в том числе в связи с установкой новогодней елки.



Решение о создании в парке специально отведенного места для проведения публичных мероприятий в упрощенном порядке было принято 18 февраля 2019 года.

Весной 2019 года на территории гайд-парка в Пионерском парке была построена детская площадка.

Большинство созданных в Санкт-Петербурге специально отведенных мест являются маловостребованными, поскольку расположены в малолюдных, труднодоступных местах, в которых не обеспечивается возможность достижения целей публичных мероприятий.

В 2019 году специально отведенные места нередко использовались не по прямому назначению, а для организаций культурно-массовых, спортивных и других массовых мероприятий. Так, на основании проведения спортивного мероприятия «В спорт всей семьей!» уполномоченный орган сообщил о занятости специально отведенного места на площади Ленина организаторам митингов 17 марта, 19 мая и 24 ноября 2019 года<sup>65</sup>.

Не способствовала проведению публичных мероприятий на территории гайд-парка на площади Ленина в декабре 2019 года установка новогодней елки. В результате оборудования на территории гайд-парка в Пионерском парке детской площадки его использование по прямому назначению стало невозможным.

Поскольку в Санкт-Петербурге уведомление о проведении культурно-массового мероприятия поступает в уполномоченный орган раньше, чем информация о проведении публичного мероприятия, использование специально отведенного места для проведения публичного мероприятия нередко затруднено, а в некоторых случаях оказывается невозможным<sup>66</sup>.

Таким образом, поскольку действующий порядок не обеспечивает использование специально отведенных мест по прямому назначению, необходимо законодательно закрепить положение о возможности использования специально отведенных мест в целях проведения мероприятий, не относящихся к публичным, исключительно в случаях, если в уполномоченный орган не поступила информация о намерении использовать специально отведенное место по прямому назначению.

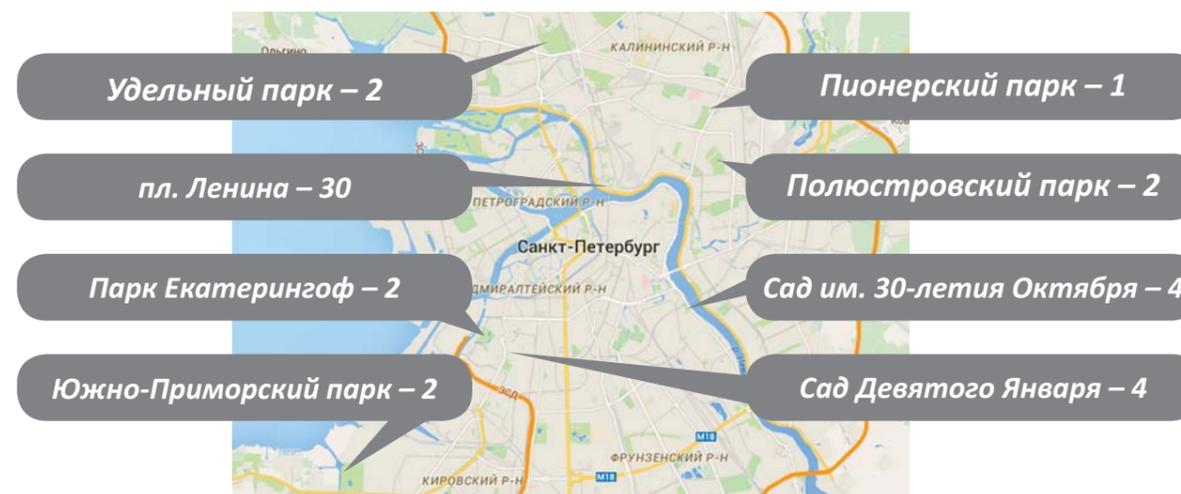
В связи с тем, что принятый Законодательным Собранием 6 февраля 2019 года в первом чтении проект закона Санкт-Петербурга<sup>67</sup> не учитывает рекомендации Уполномоченного,

<sup>65</sup> Письмо КВЗПБ от 08.05.2019 № 01-64-4473/19-0-2, письмо администрации Калининского района от 13.11.2019 № Вх-04-50-3130/19-0-1.

<sup>66</sup> Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2011 № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге», Приказ Губернатора Санкт-Петербурга от 02.04.1999 № 28-п «О рассмотрении уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге культурно-массовых и спортивных мероприятий вне предназначенных для этого мест».

<sup>67</sup> Проект Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге"» (док. 4143).

### Количество поданных информационных сообщений о проведении публичных мероприятий в гайд-парках в 2019 году



По данным администраций районов Санкт-Петербурга.

изложенные в докладах за 2014–2018 годы, эти предложения, сформулированные в виде поправок, были направлены Уполномоченным руководителям депутатских фракций<sup>68</sup>. В частности, Уполномоченный предложил сократить размеры территорий, прилегающих к зданиям, занимаемым органами государственной власти Санкт-Петербурга, на которых запрещается проведение собраний и митингов. 1 ноября 2019 года КС РФ принял Постановление<sup>69</sup>, в котором признал противоречащими Конституции РФ положения о запрете проведения публичных мероприятий в местах, примыкающим к зданиям, занимаемым органами государственной власти субъектов, и потребовал внести соответствующие изменения в законы субъектов РФ, содержащие такие положения. В связи с этим Уполномоченный направил в Законодательное Собрание предложение исключить из Закона Санкт-Петербурга № 390-70 запрет проведения собраний и митингов на территориях, прилегающих к зданиям, занимаемым органами государственной власти Санкт-Петербурга<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Письмо Уполномоченного от 28.02.2019 № 15-9/19-0-1.

<sup>69</sup> Постановление КС РФ от 01.11.2019 № 33-П/2019.

<sup>70</sup> Письмо Уполномоченного от 03.12.2019 № 15-9/19-0-2.

«При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц; <...> после определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в установленном порядке специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах».

Постановление КС РФ от 14.02.2013 № 4-П

Немотивированные отказы в согласовании публичных мероприятий, разгон согласованного первомайского шествия, необоснованные массовые задержания участников публичных мероприятий вновь подтверждают необходимость кардинального изменения подхода органов государственной власти к обеспечению конституционного права граждан на свободу мирных собраний.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### ГУ МВД России:

- обеспечить соблюдение сотрудниками, осуществляющими охрану порядка в ходе публичных мероприятий, нейтрального отношения к общественно-политическому содержанию публичных мероприятий;
- оказывать содействие в проведении публичных мероприятий вне зависимости от отношения их участников к действующей власти, от содержания их лозунгов и средств агитации;
- исключить задержания участников согласованного в установленном законом порядке публичного мероприятия, кроме случаев совершения такими лицами правонарушений или преступлений, разъяснять задерживаемым гражданам причины их задержания;
- принимать меры для прекращения согласованных публичных мероприятий только в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», кроме случаев возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и других случаев, требующих экстренных действий;
- довести до сведения сотрудников, осуществляющих обеспечение общественного порядка в ходе публичных мероприятий, информацию о том, что с момента начала согласованного публичного мероприятия в форме шествия, установленного регламентом публичного мероприятия, совершение его участниками каких-либо действий, относящихся к проведению шествия, в том числе до фактического начала движения шествия и в периоды остановки движения, не является участием в другом, несогласованном публичном мероприятии;
- исключить практику цензурирования средств агитации, используемых участниками публичных мероприятий (в том числе в части установления соответствия содержания средств агитации заявленным в уведомлении целям публичного мероприятия), осуществлять их изъятие только в случае очевидного противоречия содержания агитационных мероприятий требованиям действующего законодательства.

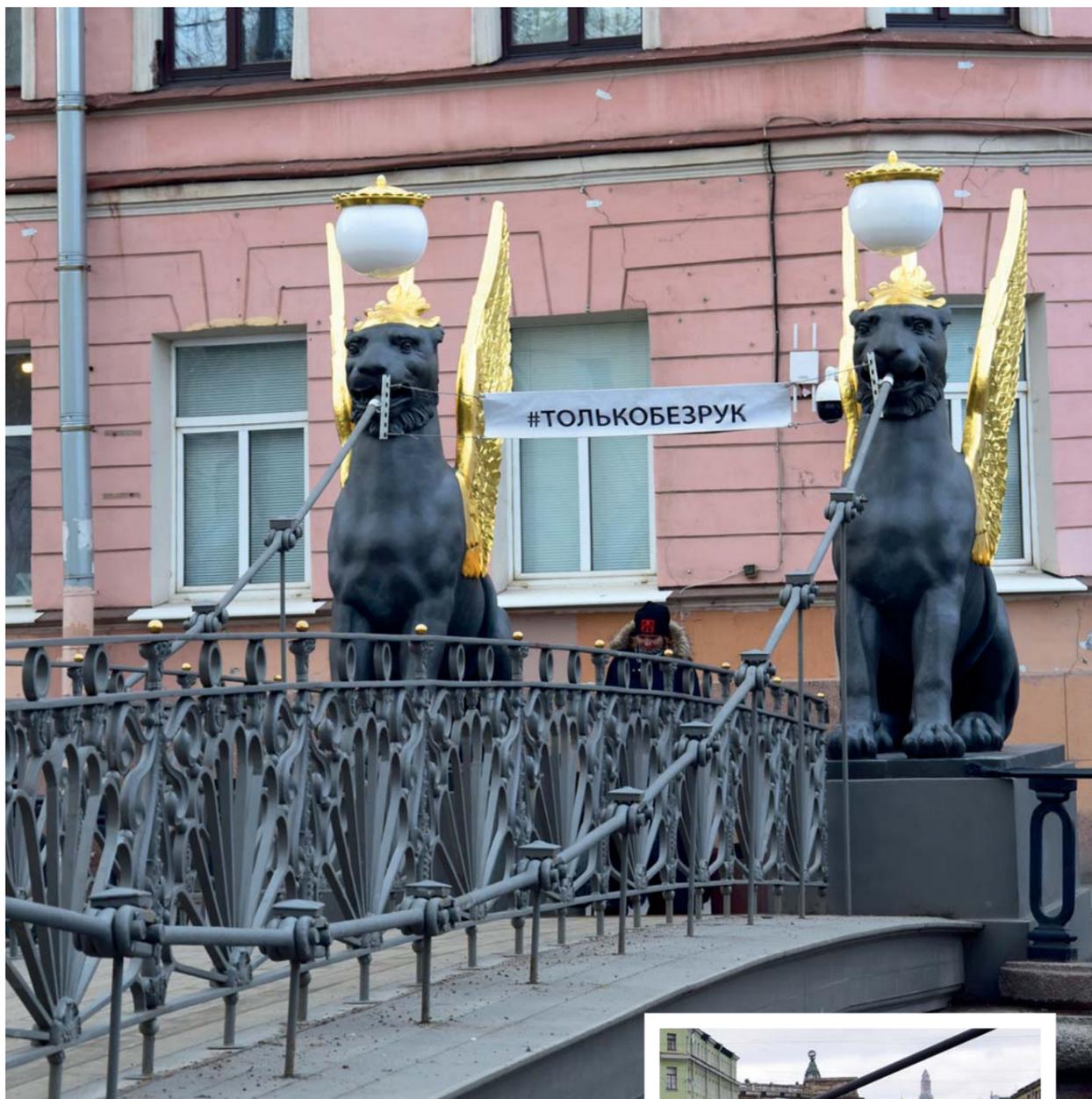
### Правительству Санкт-Петербурга:

- обязать уполномоченного представителя органа исполнительной власти Санкт-Петербурга содействовать реализации гражданами права на свободу собраний в ходе согласованных публичных мероприятий, в случае если согласованное время проведения публичного мероприятия окончилось, но публичное мероприятие не завершено в установленное время в связи с задержками, произошедшими по независящим от организаторов и участников причинам;

- рекомендовать органам исполнительной власти, уполномоченным рассматривать уведомления о проведении публичных мероприятий, предусматривать такой период времени для проведения запланированного публичного мероприятия, который обеспечил бы проведение с учетом возможных задержек.

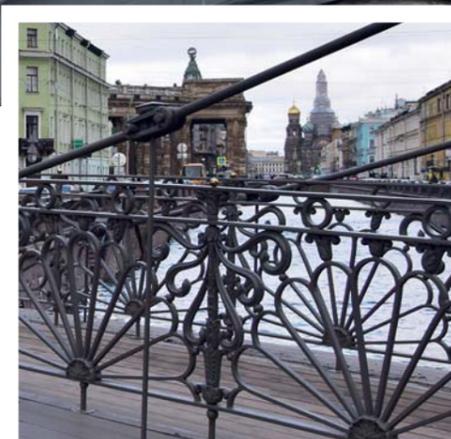
### Законодательному Собранию Санкт-Петербурга:

- исключить из статьи 5\_2 Закона Санкт-Петербурга № 390-70 положения о запрете проведения собраний и митингов на территориях, прилегающих к зданиям, занимаемым органами государственной власти Санкт-Петербурга;
- установить обязанность Правительства Санкт-Петербурга определить специально отведенные места в каждом районе Санкт-Петербурга;
- установить, что специально отведенное место может использоваться не в целях проведения публичного мероприятия исключительно в случае, если в уполномоченный орган не поступила информация о намерении использовать его в то же время для проведения публичного мероприятия;
- увеличить предельную численность лиц, участвующих в специально отведенных местах во встречах депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, депутата муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга, члена выборного органа местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборного должностного лица местного самоуправления в Санкт-Петербурге с избирателями, уведомления о проведении которых не требуются;
- установить, что норма предельной заполняемости специально отведенного места не может быть менее 500 человек, при этом хотя бы в одном специально отведенном месте, расположенном в Центральном или Адмиралтейском районе Санкт-Петербурга, не может быть менее 5000 человек;
- обязать уполномоченный орган исполнительной власти Санкт-Петербурга непосредственно после получения информации о проведении публичного мероприятия в специально отведенном месте размещать ее в перечне, публикуемом на официальном сайте уполномоченного органа в сети Интернет;
- уменьшить минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, до 15 метров;
- сократить размеры территорий, прилегающих к зданиям, занимаемым учреждениями здравоохранения, образовательными учреждениями, на которых запрещается проведение собраний и митингов.



**Банковский мост** – пешеходный цепной мост через канал Грибоедова, соединяющий Казанский и Спасский острова. Построен по проекту инженеров Василия Треттера и Василия Христиановича. Скульптуры крылатых львов созданы Павлом Соколовым. Мост открыт для движения в 1826 году, сохранился в первоначальном виде.

Туристы – «любители потерять памятник на счастье» – регулярно повреждают позолоту на крыльях и краску на лапах львов. В 2019 году скульптуры были отреставрированы и студенты Российского института сценических искусств, объединившись с реставрационными организациями Санкт-Петербурга, при поддержке КГИОП устроили на Банковском мосту театрализованный флешмоб, чтобы призвать граждан к бережному отношению к памятникам истории и культуры. После акции, состоявшейся 16 ноября 2019 года, на мосту решили оставить баннер «#толькобезрук».



## 1.4. Право на объединение

### *Всеобщая декларация прав человека*

#### *Статья 20*

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

### *Конституция 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.*

Неотъемлемые признаки демократического государства – это сильное гражданское общество и наличие разнообразных общественных организаций, которые позволяют людям объединять усилия для эффективного содействия разрешению существующих проблем в различных сферах.

Важнейшими условиями реализации права на объединение являются соблюдение государственными органами положений Конституции РФ и международных правовых актов, регулирующих право граждан на объединение, готовность публичной власти к взаимодействию с институтами гражданского общества, открытость каналов обратной связи, позволяющая учитывать реакцию общества на государственную политику.

Одной из основных форм реализации права граждан на объединение являются НКО.

В 2019 году в Санкт-Петербурге сохранились проблемы в сфере развития и поддержки НКО, наиболее значимые из них:

- недостаточное использование государственными органами предусмотренных законодательством механизмов финансовой поддержки деятельности НКО;
- неэффективность взаимодействия органов государственной власти с НКО при осуществлении общественного контроля;
- сохранение положений законодательства об НКО – «иностранных агентах», предопределяющих дискриминационную практику его применения.

### **Финансовая поддержка НКО органами государственной власти**

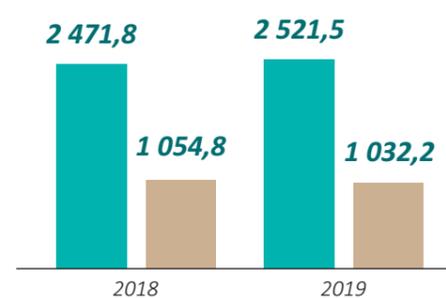
Эффективная реализация проектов «третьего сектора» возможна лишь при достаточном финансовом обеспечении его деятельности. В настоящее время петербургские НКО получают государственную поддержку в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 30.01.2019 № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества», Закон Санкт-Петербурга от 23.03.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

**Фонд президентских грантов ежегодно проводит конкурсы и по их результатам предоставляет гранты Президента Российской Федерации российским некоммерческим неправительственным организациям на реализацию проектов по следующим направлениям:**

- социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан;
- охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;
- поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
- поддержка молодежных проектов, реализация которых охватывает виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- поддержка проектов в области науки, образования, просвещения;
- поддержка проектов в области культуры и искусства;
- выявление и поддержка молодых талантов в области культуры и искусства;
- сохранение исторической памяти;
- защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита прав заключенных;
- охрана окружающей среды и защита животных;
- укрепление межнационального и межрелигиозного согласия;
- развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников;
- развитие институтов гражданского общества (в том числе долгосрочные проекты).

**Средства, предоставленные Фондом президентских грантов на реализацию проектов (млн руб.)**



■ Объем средств, предоставленных Фондом президентских грантов на реализацию социально ориентированных проектов (млн руб.)

■ Объем средств, предоставленных Фондом президентских грантов на реализацию гражданско-политических проектов (млн руб.)

С 2017 года единым оператором грантов Президента РФ, предоставляемых НКО из средств федерального бюджета, является Фонд-оператор президентских грантов по развитию гражданского общества<sup>2</sup> (Фонд президентских грантов). Получателями грантов Фонда являются НКО, участвующие в развитии институтов гражданского общества, которые реализуют социально ориентированные проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

В Докладе Уполномоченного за 2018 год отмечалось наличие диспропорции между количеством НКО – получателей поддержки Фонда президентских грантов по гражданско-политическим<sup>3</sup> в пользу последних и социально ориен-

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

<sup>3</sup> Грантовые направления: защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита прав заключенных; развитие институтов гражданского общества; развитие институтов гражданского общества – долгосрочный проект.

тированным проектам<sup>4</sup>. В 2019 году указанная диспропорция увеличилась.

Несмотря на то что процедура проведения конкурсов Фонда президентских грантов получает высокие оценки со стороны НКО, многие организации сталкиваются с трудностями, зачастую связанными с недостаточным опытом социального проектирования.

24 декабря 2019 года для оказания консультативной помощи петербургским НКО, участвующим в конкурсах на предоставление государственной грантовой поддержки в сфере развития гражданского общества, Уполномоченный организовал семинар, который в режиме видеоконференции провел эксперт Фонда президентских грантов и Комитета гражданских инициатив, сопредседатель Московской Хельсинкской группы В.И. Бахмин. Были проанализированы типичные ошибки, допускаемые при подготовке конкурсной документации, проблемы, связанные с формулировкой качественных показателей представляемых заявок и проектов, а также субъективные компоненты оценивания, приоритеты в выборе заявок, успешная и негативная практика рассмотрения заявок правозащитных НКО<sup>5</sup>.

Финансовая поддержка социально ориентированных НКО за счет средств бюджета Санкт-Петербурга осуществляется путем предоставления субсидий<sup>6</sup>.

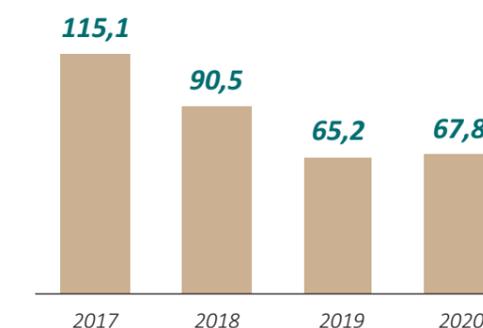
В 2019 году на региональном уровне сократились расходы из бюджета Санкт-Петербурга на субсидирование социально ориентированных НКО<sup>7</sup>. Так, на выполнение общественно полезных программ 30 петербургских НКО получили из бюджета Санкт-Петербурга субсидии на общую сумму 65,2 млн руб.<sup>8</sup>, что в 1,5 раза



Семинар для представителей НКО – участников конкурсов Фонда президентских грантов. Офис Уполномоченного. 24.12.2019.

**В 2019 году число заявок, направленных для участия в конкурсах Фонда президентских грантов, от НКО Санкт-Петербурга составило 710 (в 2018 году – 798). Победителями стали 170 заявок (в 2018 году – 191).**

**Субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям на выполнение общественно-полезных программ (млн руб.)**



<sup>4</sup> Грантовые направления: социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан; охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; поддержка семьи, материнства, отцовства и детства.

<sup>5</sup> [http://ombudsmanspb.ru/v\\_ofise\\_peterburgskogo\\_ombudsmena\\_sostojajsja\\_semi.html](http://ombudsmanspb.ru/v_ofise_peterburgskogo_ombudsmena_sostojajsja_semi.html)

<sup>6</sup> Статья 5 Закона Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

<sup>7</sup> Пункт 32.106 Приложения 2 к Закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

<sup>8</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 26.04.2019 № 225-р.



Фото Юлии Лебедевой с официальной страницы регионального общественного движения «Петербургские родители» в социальной сети «ВКонтакте».

меньше в сравнении с предыдущим периодом (в 2018 году – 90,5 млн руб., 32 НКО стали победителями конкурсного отбора)<sup>9</sup>.

В 2019 году Уполномоченный получил обращение регионального общественного движения «Петербургские родители», впервые за шесть лет оставшегося без поддержки из бюджета Санкт-Петербурга на проект «Комплексная служба сопровождения детей, оставшихся без попечения родителей, в больницах Санкт-Петербурга»<sup>10</sup>.

В 2018 году организованная в рамках данного проекта профессиональная комплексная служба оказала помощь 1 114 детям (финансирование составило 12 млн руб., из них 3 млн руб. были предоставлены НКО в качестве субсидии). В 2019 году организация не сумела войти в число победителей конкурса на предоставление субсидий. По данным Комитета по социальной политике, заявка НКО набрала 39,56 балла, тогда как проходной балл с учетом предусмотренного бюджетом Санкт-Петербурга финансирования на предоставление субсидий социально ориентированным НКО составил 44,38 балла<sup>11</sup>.

Таким образом, сокращение расходов бюджета Санкт-Петербурга на субсидирование НКО привело к лишению государственной поддержки доказавшего свою эффективность проекта помощи уязвимой группе – больным детям-сиротам. Сохранить службу сестринского ухода за сиротами в больницах «Петербургским родителям» удалось благодаря помощи волонтеров, социально ответственных коммерческих организаций и частным пожертвованиям.

Процедура конкурса на получение региональных субсидий недостаточно прозрачна и излишне бюрократизирована.

Так, в настоящее время при участии в конкурсе на получение региональных субсидий у НКО отсутствует возможность осуществлять подачу заявки и ее сопровождение посредством сети Интернет, требуются личная подача заявки в КСП представителями НКО, а в случае наличия замечаний к представленной документации – повторные визиты.

Существенным недочетом процедуры подачи конкурсной заявки при получении региональной субсидии является отсутствие «обратной связи» от Комитета по социальной политике: НКО, не получившим субсидии, не сообщается о причинах отказа. В связи с этим невозможно установить эти причины и учесть замечания при дальнейшем обращении за субсидией.

<sup>9</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 25.06.2018 № 358-р.

<sup>10</sup> Письмо от 14.06.2019 № 15-325/19.

<sup>11</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 24.07.2019 № 020-01-15-3645/19-23-1.

Актуальным остается также **вопрос о создании единого интернет-портала для размещения информации** органов государственной власти Санкт-Петербурга о конкурсах и грантовой поддержке<sup>12</sup>.

Перечисленные возможности (подача заявки через Интернет, наличие «обратной связи», информирование) успешно реализованы в рамках деятельности Фонда президентских грантов. Санкт-Петербургу необходимо учесть этот положительный опыт.

Другим механизмом финансовой поддержки социально ориентированных НКО является **выплата компенсаций поставщикам социальных услуг**, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг в Санкт-Петербурге (реестр поставщиков).

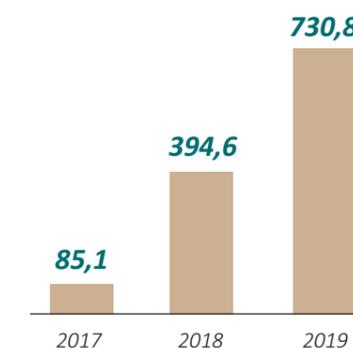
В 2019 году объем таких выплат возрос по сравнению с 2018 годом в два раза и составил 1,4 млрд руб., из них 730,8 млн руб. было выплачено 16 НКО<sup>13</sup>.

Таким образом, в Санкт-Петербурге развивается рынок социальных услуг, предоставляемых в том числе НКО. Увеличение доли негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг положительным образом влияет на повышение качества и доступности услуг для граждан и способствует развитию деятельности социально ориентированных НКО.

Перечень видов социальных услуг, установленный федеральным законом, является закрытым<sup>14</sup>, поэтому, если услуги, оказываемые НКО, в него не попадают, это исключает возможность получения компенсации.

Деятельность НКО не сводится исключительно к предоставлению социальных услуг в рамках Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Помимо финансирования, которое осуществляется в форме предоставления компенсаций НКО – поставщикам социальных услуг, существуют также иные механизмы государственной поддержки НКО – в том числе иные формы финансовой поддержки, а также имущественная, информационная, консультационная, организационная и другие виды поддержки<sup>15</sup>, которые должны эффективно реализовываться в Санкт-Петербурге.

Объем выплат компенсаций НКО – поставщикам социальных услуг, включенных в реестр поставщиков социальных услуг (млн руб.)



В Санкт-Петербурге **138 организаций** включены в реестр поставщиков социальных услуг, из них 26 – НКО.

[iss.ktsz.spb.ru/ISS/esrn/index/servproviders.htm](http://iss.ktsz.spb.ru/ISS/esrn/index/servproviders.htm)

<sup>12</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 70–71.

<sup>13</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 27.01.2020 № 020-01-12-489/20-0-1.

<sup>14</sup> Статья 20 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

<sup>15</sup> Статья 4 Закона Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

## Взаимодействие органов государственной власти с НКО при осуществлении общественного контроля

Одним из институтов, обеспечивающих взаимодействие граждан и НКО с органами государственной власти и органами местного самоуправления Санкт-Петербурга и осуществляющих общественный контроль, является **Общественная палата Санкт-Петербурга** (Общественная палата)<sup>16</sup>.



Круглый стол «Реализация избирательных прав граждан в единый день голосования на выборах губернатора и депутатов муниципальных советов Санкт-Петербурга (8 сентября 2019 года)». Инициаторами дискуссии выступили общественные объединения в защиту прав избирателей «Голос» и «Наблюдатели Петербурга». 29.08.2019.



V Общероссийский форум общественных наблюдателей. Санкт-Петербург. 14.12.2019.

Инициаторы проведения форума – объединения «Ассоциация наблюдателей Татарстана», «Выборы. Народный Контроль», «Голос», «Гражданин Наблюдатель», «Лига избирателей», «Наблюдатели Петербурга», «Пермский Наблюдатель», «Сонар».

На фото слева направо: Александр Шишлов, Ксения Черепанова (региональное отделение движения «Голос» в Новгородской области), Дмитрий Наумов («Наблюдатели Петербурга»).

Одной из форм общественного контроля является наблюдение на выборах<sup>17</sup>.

На сайте Общественной палаты после назначения региональных и муниципальных выборов 2019 года была размещена информация<sup>18</sup> о заключении соглашения с 47 НКО, способными привлечь активных граждан к осуществлению общественного контроля за избирательным процессом.

При этом Уполномоченному стало известно<sup>19</sup>, что процесс записи граждан в наблюдатели от Общественной палаты носил закрытый и непрозрачный характер: в общем доступе отсутствовала официальная информация о регламенте, устанавливаемом критерии отбора привлеченных к сотрудничеству НКО, условия записи наблюдателей и др.

ОО «Наблюдатели Петербурга» и движение в защиту прав избирателей «Голос», в течение многих лет осуществляющие общественный контроль на выборах и вносящие существенный вклад в совершенствование избирательного законодательства и правоприменительной практики, из-за отсутствия доступной информации об официальном регламенте записи не смогли выдвинуть своих представителей в рамках проекта Общественной палаты.

В 2019 году на выборах Губернатора<sup>20</sup> и депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга<sup>21</sup> Общественная палата, как субъект общественного

контроля<sup>22</sup>, назначила (по официальным данным<sup>23</sup>) более 4 000 общественных наблюдателей. Согласно результатам журналистского расследования<sup>24</sup>, среди наблюдателей, назначенных Общественной палатой через общественные советы при районных администрациях, преобладали сотрудники государственных бюджетных организаций.

Подобный механизм формирования наблюдателей фактически является формой злоупотребления административным ресурсом, поскольку сотрудники государственных бюджетных организаций нередко сталкиваются со сложностями при проявлении независимой позиции в силу своего должностного подчинения администрациям.

22 мая 2019 года на сайте Администрации Санкт-Петербурга в разделе «Общественная палата Санкт-Петербурга» было опубликовано единогласно принятое официальное обращение совета Общественной палаты к жителям Санкт-Петербурга с предложением поддержать выдвижение кандидатуры врио Губернатора А.Д. Беглова на выборах Губернатора<sup>25</sup>.

Подобное публичное заявление в поддержку одной кандидатуры противоречит требованиям Кодекса этики членов Общественной палаты, согласно которым члены Общественной палаты при осуществлении возложенных на них полномочий должны руководствоваться принципами законности, беспристрастности и справедливости<sup>26</sup>.

К проверке правомерности действий членов совета Общественной палаты Уполномоченным была привлечена Прокуратура Санкт-Петербурга. Однако, сославшись на юридическую неопределенность категории «беспристрастности»<sup>27</sup>, она устранилась от оценки и передала обращение Уполномоченного в СПБИК для рассмотрения вопроса о возможной незаконной агитации<sup>28</sup>. Вопрос правовой оценки действий Общественной палаты остается открытым.

Подобные действия свидетельствуют о нарушении принципа независимости организованного Общественной палатой общественного контроля на выборах Губернатора 8 сентября 2019 года и дискредитируют смысл общественного контроля.

Другим примером подмены общественного контроля административной активностью является привлечение сотрудников государственных бюджетных организаций к деятельности **общественных советов при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга**<sup>29</sup>.

В докладе Уполномоченного за 2018 год приводились результаты мониторинга составов общественных советов, установившего, что в нарушение действующего федерального законодательства<sup>30</sup> в общественные советы были включены лица, замещающие государственные должности Санкт-Петербурга, государственные (муниципальные) служащие. При этом участие представителей НКО являлось незначительным<sup>31</sup>.

<sup>16</sup> Пункт 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 21.12.2016 № 731-124 «Об Общественной палате Санкт-Петербурга».

<sup>17</sup> Раздел «Право на участие в управлении делами государства».

<sup>18</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/palataspb/news/169614/>

<sup>19</sup> Обращение от 19.06.2019 № 657/19.

<sup>20</sup> Пункт 4 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга от 20.06.2012 № 341-60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга».

<sup>21</sup> Пункт 6 статьи 19 Закона Санкт-Петербурга от 21.05.2014 № 303-46 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».

<sup>22</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

<sup>23</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/palataspb/news/172593/>

<sup>24</sup> <https://www.fontanka.ru/2019/07/24/070/>

<sup>25</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/palataspb/news/165645/>

<sup>26</sup> <https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2018/05/22/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%20%D0%9E%D0%9F%20%D0%A1%D0%9F%D0%B1.pdf>

<sup>27</sup> Письмо Прокуратуры Санкт-Петербурга от 13.09.2019 № 7-1681-2019.

<sup>28</sup> По состоянию на 22.01.2020 ответ из СПБИК не поступил.

<sup>29</sup> Общественные советы выступают одним из основных инструментов общественного контроля. Они определяют соответствующий уровень доверия общества к конкретному органу управления. Их можно считать важным средством конструктивного диалога между государством и обществом.

<sup>30</sup> В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ в состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы.

<sup>31</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 71–72.

В 2019 году изменений, которые бы установили рамочные нормы, регулирующие деятельность общественных советов при органах государственной власти Санкт-Петербурга, в региональном законодательстве не произошло. Не были закреплены положения относительно прав и гарантий граждан и объединений при формировании общественных советов. Все еще не предусмотрена юридическая ответственность должностных лиц и органов власти при нарушении порядка, сроков, иных нормативных требований федерального законодательства при формировании общественных советов. Как следствие, из составов общественных советов при органах исполнительной власти Санкт-Петербурга по-прежнему не исключены лица, замещающие государственные должности Санкт-Петербурга, государственные (муниципальные) служащие, представительство НКО осталось несоразмерно низким.

Несмотря на требования законодательства<sup>32</sup>, в открытом доступе (в том числе на сайте Администрации Санкт-Петербурга) отсутствует какая-либо информация об общественных советах, действующих при двух комитетах Санкт-Петербурга<sup>33</sup>. Сведения о деятельности большинства общественных советов (21 из 36 комитетов Санкт-Петербурга) актуализируются с большой задержкой, не публикуются протоколы заседаний.

Представляется, что правовая регламентация и информационная открытость деятельности общественных советов способствовали бы более эффективному использованию данного инструмента общественного контроля.

## Сохранение положений законодательства об НКО – «иностранных агентах», предотвращающих дискриминационную практику его применения

С 2013 года в своих ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно отмечал систематические нарушения права граждан на объединение, связанные с внесением изменений в законодательство о деятельности НКО и введением понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента».

Основаниями для признания НКО организацией, выполняющей функции иностранного агента, являются получение НКО имущества (в том числе денежных средств) от иностранных источников<sup>34</sup> и ее участие в политической деятельности на территории Российской Федерации<sup>35</sup>.

Неопределенность понятия «политическая деятельность» дает возможность правоприменителю широко и произвольно использовать положения закона об «иностранных агентах». Отсутствие правовых критериев оценки факта участия НКО в политической деятельности позволяет приравнять получение любой суммы из-за рубежа (в том числе символической) к выполнению роли иностранного агента.

<sup>32</sup> Статья 8 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

<sup>33</sup> Комитет по делам ЗАГС, Комитет территориального развития Санкт-Петербурга.

<sup>34</sup> К иностранным источникам относятся иностранные государства, их государственные органы, международные и иностранные организации, иностранные граждане, лица без гражданства либо уполномоченные ими лица и (или) российские юридические лица, получающие денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ).

<sup>35</sup> Часть 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Зачастую статус «иностранный агент» получают организации, сферой деятельности которых являются правовое просвещение, охрана здоровья, экология и др.

В целом ряде случаев признание НКО «иностранным агентом», сопряженное с возникновением дополнительных трудностей (в том числе ужесточение требований к отчетности), в итоге приводило к ее ликвидации. Вынужденная ликвидация, по сути, является нарушением права на объединение, гарантированного Конституцией РФ и универсальными нормами международного права.

Так, в 2018 году, основываясь на результатах плановой документарной проверки, Минюст России включил в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, петербургскую АНО «Молодежная правозащитная группа»<sup>36</sup>. В связи с возникшими трудностями, не пожелав осуществлять свою просветительскую деятельность в области защиты прав человека в статусе «иностранный агент», в 2019 году организация прекратила свою деятельность на основании решения о ликвидации.

Другая петербургская НКО – «Центр социально-информационных инициатив Действие» не смогла в судебном порядке оспорить решение Минюста России о включении в Реестр<sup>37</sup> и также начала процесс ликвидации организации. Деятельность этой НКО была направлена на противодействие ВИЧ/СПИД-эпидемии среди социально уязвимых групп населения, в частности среди ЛГБТ-сообщества.

В 2014–2016 годах Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» (Международный «Мемориал»), Правозащитный Центр «Мемориал» и несколько региональных и городских общественных организаций «Мемориал» (в том числе научно-информационный центр «Мемориал», зарегистрированный в Санкт-Петербурге) были внесены в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента.

Из-за нежелания работать в статусе «иностранный агент» НИЦ «Мемориал» прекратил публичную деятельность. С 2015 года просветительские и правозащитные проекты, которыми ранее занималось НКО, осуществляется неформальным сообществом «Фонд Иофе»<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Письмо ГУ Минюста России от 17.01.2019 № 78/07-647.

<sup>37</sup> <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/66cd8d0e-acf1-4188-b047-53e46257c316?participants=%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5>

<sup>38</sup> <http://iofe.center/about>

В 2019 году в Санкт-Петербурге ГУ Минюста России проведено

**60 плановых**

**и 6 внеплановых проверок НКО, в т.ч. «по установлению фактов осуществления деятельности в качестве организаций, выполняющих функции иностранного агента, без подачи в уполномоченный орган заявления о включении в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента».**

**Письмо ГУ Минюста России от 27.01.2020 № 78/07-1205.**

По состоянию на 1 января 2020 года, в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, входят **9 петербургских общественных организаций.**

[unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx](http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx)



Акция памяти родителей – жертв политических репрессий, место гибели которых неизвестно. Воскресенская набережная. 01.06.2019.

Траурный митинг в створе проспекта Чернышевского напротив бывшей тюрьмы «Кресты» ежегодно проводится обществом «Мемориал» в первую субботу июня. Первый траурный митинг состоялся 4 июня 1988 года по инициативе Натальи Константиновой и Валентина Муравского, отцы которых были расстреляны в 1937 году, а место гибели и погребения неизвестны.

**Миссия общества «Мемориал»** – гражданская деятельность, направленная на осмысление исторического опыта XX века и укоренение в общественном сознании и в государственной практике ценностей человеческой жизни, свободы, демократии и права, а также пробуждение в обществе гражданской активности, направленной на эти цели.

«Мемориал» выполняет ключевую роль в реализации Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15.08.2015 № 1561-р, которая призывает к осознанию трагического опыта России, пережитого страной и ее гражданами в результате политических репрессий.



III конференция «Конституция России вчера, сегодня, завтра». Пленарное заседание «Права и свободы человека – фундамент Конституции». Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина. 09.12.2019.

**Александр Шишлов:** «Сложное положение правозащитных НКО – одна из фундаментальных проблем современной России. Показательный пример последнего времени – ситуация с „Мемориалом“. При помощи т.н. закона об иностранных агентах его разоряют и не дают возможность развиваться. И эта практика использования законодательства как инструмента фактически удушения гражданского общества теперь может распространиться на отдельных его представителей – на физических лиц. Положения закона о СМИ в принятой в 2019 году редакции\* настолько широко сформулированы, что могут быть самые мрачные последствия».

**\*Пункт 3 статьи 6 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (редакция от 02.12.2019):**  
«...Физическое лицо, распространяющее предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, могут быть признаны иностранными средствами массовой информации, выполняющими функции иностранного агента».

Международный «Мемориал» и Правозащитный центр «Мемориал» продолжили свою деятельность в статусе «иностранного агента», однако им приходится работать в условиях постоянного административного давления. Эти НКО многократно подвергались штрафам за отсутствие соответствующей маркировки на отдельных информационных материалах (в т.ч. в социальных сетях). С сентября 2019 года Роскомнадзором было составлено 28 протоколов, при этом сумма штрафов по 24 рассмотренным делам достигла 4,7 млн руб. Подобное финансовое бремя существенно осложняет работу организации, деятельность которой не нацелена на извлечение финансовой прибыли.

Уполномоченный неоднократно заявлял, что понятие «НКО, выполняющие функции иностранного агента», необходимо исключить из законодательства. Данная рекомендация сохраняет актуальность.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Законодательному Собранию Санкт-Петербурга:

1. Принять Закон об общественном контроле в Санкт-Петербурге.
2. Рассмотреть вопрос об обращении в Государственную Думу РФ с законодательными инициативами:
  - о внесении изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (исключить термин «НКО, выполняющая функции иностранного агента»; уточнить понятие «политическая деятельность», при этом исходить из того же подхода, что и в иных федеральных законах, ограничивающих право ряда субъектов (например, судей и государственных гражданских служащих) на занятие определенными видами политической деятельности, то есть сформулировать закрытый перечень запретов и ограничений, налагаемых на НКО, получающих иностранное финансирование).
  - о внесении изменений в Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (наделение НКО правами субъекта общественного контроля, исключение указания на то, что государственные (муниципальные) органы учитывают рекомендации, содержащиеся в итоговых документах субъектов общественного контроля только в случаях, если это предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами).

### Правительству Санкт-Петербурга:

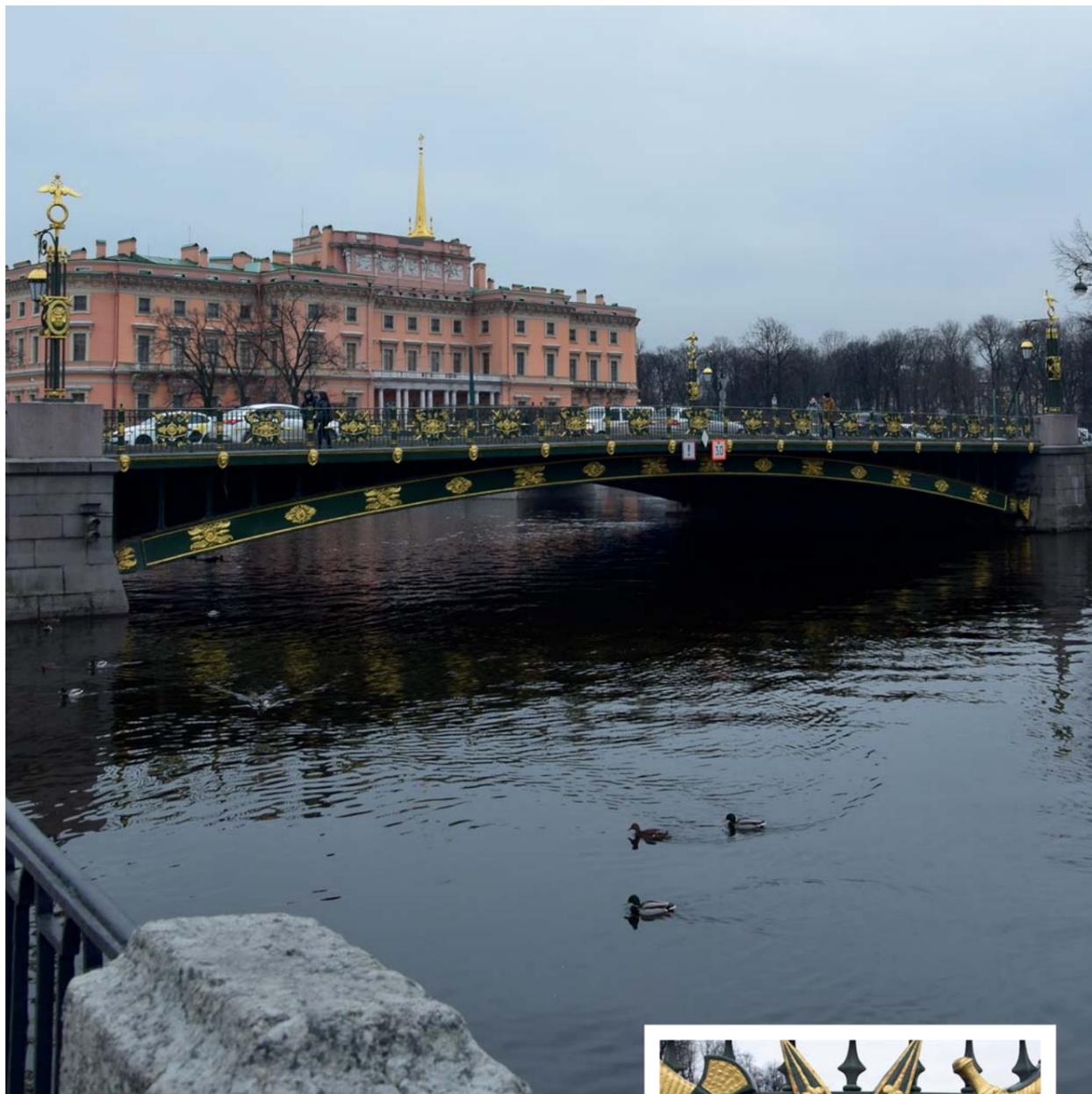
- создать единый интернет-портал для размещения информации об организации и проведении конкурсных процедур на право получения финансовой поддержки НКО из бюджета Санкт-Петербурга, в том числе о причинах отклонения заявок;
- до принятия Закона Санкт-Петербурга об общественном контроле определить порядок организации и деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, предусматривающий в том числе создание на официальных сайтах государственных органов информационного раздела, содержащего положение о совете, актуальную информацию о составе совета, протоколы заседаний, принятые решения;
- принять нормативно правовой акт, регулирующий порядок привлечения НКО антикоррупционной направленности к проведению общественного мониторинга деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в части реализации задач по противодействию коррупции.

**Исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга** провести обновление составов общественных советов, привлечь к участию на конкурсной основе профильные НКО.

**Общественной палате Санкт-Петербурга разработать и опубликовать на официальном сайте порядок** привлечения активных граждан к осуществлению общественного контроля за избирательным процессом, а также размещать отчет о результатах их деятельности.

Сохраняют актуальность рекомендации, изложенные в Докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 73.



**Пантелеймоновский (с 1925 по 1991 годы – Пестеля ) мост** – арочный мост через Фонтанку. Построен по проекту инженера Андрея Пшеницкого, открыт для движения в 1908 году. Декоративные элементы моста выполнены по проекту архитектора Льва Ильина в 1914 году.

Рядом с мостом на набережной реки Фонтанки, д. 16 (особняк Кочубея), в 1918 году разместился Народный суд. Петроград был разделен в судебном отношении на 34 отделения. В здании на Фонтанке находились суды шести отделений, а также Совет народных судей Петроградской губернии (Петрогубсовнарсад). Особая сессия при нем рассматривала освобождение от воинской повинности по религиозным убеждениям. С 1923 года в особняке начал работать Петроградский губернский суд.

Городской суд находился на Фонтанке до переезда в 2013 году в специально построенное для него здание на Бассейной улице, д. 6.



## 1.5. Право на доступ к правосудию

### 1.5.1. Право на судебную защиту

#### Конституция РФ

##### Статья 46

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.
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 123

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.
2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.
3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.
4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

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

##### Статья 6

Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

Важнейшей гарантией реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина является право на судебную защиту, не подлежащее ограничению даже в условиях чрезвычайного положения<sup>1</sup>.

По сравнению с предыдущим годом количество обращений граждан о нарушении права на судебную защиту выросло на 56 %: в 2019 году в адрес Уполномоченного поступило 312 обращений (2018 год – 207), из них – 54 жалобы на действия судей и других участников процесса (2018 год – 19), 152 – на несогласие с судебным решением, приговором (2018 год – 106) и 106 – на работу судебных приставов (2018 год – 82).

<sup>1</sup> Статья 56 Конституции РФ.

Случаи нарушения прав граждан на доступ к правосудию и на судебную защиту выявлялись Уполномоченным в ходе рассмотрения обращений граждан, анализа информации государственных органов и публикаций в СМИ, в рамках реализации проекта «Мониторинг открытости и доступности правосудия в Санкт-Петербурге», а также выборочного мониторинга сайтов районных судов, проведенного сотрудниками аппарата Уполномоченного.

## Открытость судебной системы и гласность судопроизводства

Открытость и гласность судопроизводства способствуют повышению уровня осведомленности граждан о судостроительстве и судопроизводстве, являются гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль за функционированием судебной власти. Суды обязаны создавать необходимые условия для реализации права на получение информации о деятельности судов всеми заинтересованными в этом лицами<sup>2</sup>.

«Гласность судопроизводства обеспечивается возможностью присутствия в открытом судебном заседании лиц, не являющихся участниками процесса, представителей редакций средств массовой информации (статья 123 Конституции Российской Федерации, статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, часть 1 статьи 10 ГПК РФ, часть 1 статьи 24.3 КоАП РФ, часть 1 статьи 241 УПК РФ, статья 12 Закона об обеспечении доступа к информации)».

**Пункт 4 постановления Пленума ВС РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»**

Судебная система должна быть простой и доступной для населения<sup>3</sup>. Однако проблемы в реализации прав граждан на доступ к правосудию сохраняются.

Еще в 2017 году в Санкт-Петербурге стартовал пилотный проект мониторинга открытости и доступности правосудия совместно с некоммерческим партнерством «Центр правовых программ Леонида Никитинского»<sup>4</sup>, в 2019 году проект осуществлялся Уполномоченным при поддержке Санкт-Петербургского городского суда при участии представителей Северо-Западного Филиала РГУП, ФГБОУ ВПО «Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена», Северо-Западного института управления РАНХиГС. В ходе мониторинга его участники (в основном студенты) провели наблюдения в 22 районных судах, Тринадцатом арбитражном апелляционном суде, Втором апелляционном суде общей юрисдикции, Третьем кассационном суде общей юрисдикции и посетили 42 судебных заседания для получения информации о судебном процессе с целью

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов».

<sup>3</sup> Постановление VI Всероссийского съезда судей от 02.12.2004 «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования».

<sup>4</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 83.

его оценки на соответствие стандартам справедливого суда, содержащимся в международном и национальном праве.

Результаты проведенных наблюдений подтверждают положительные тенденции в обеспечении информационной открытости судов<sup>5</sup>. Судами общей юрисдикции внедрялись новые технологии по размещению информации на сайтах, доступности почтового онлайн-сервиса на сайтах судов, здания судов оснащались электронными табло. Вместе с тем в 2019 году были выявлены существенные нарушения принципов открытости, гласности и информационной доступности судопроизводства.

Так, представитель Уполномоченного, посетивший Тринадцатый арбитражный апелляционный суд 17 декабря 2019 года, столкнулся с запретом судебных приставов на вход в здание суда в связи с проблемами по организации прохода<sup>6</sup>, представители Уполномоченного 11 ноября 2019 года не были допущены сотрудником суда на судебное заседание в Калининском<sup>7</sup> районном суде.

Проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного анализ сайтов районных судов на предмет размещения судебных решений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 18.8 КоАП РФ (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ), вынесенных во II квартале 2019 года, показал, что на сайте Приморского районного суда размещено только 12 % текстов от общего числа принятых судебных постановлений, на сайте Смольнинского районного суда из 80 судебных постановлений не размещено ни одного.

В ряде случаев выявлено отсутствие на сайтах сведений о конкретном судебном разбирательстве (Пушкинский районный суд), движении дела (Октябрьский и Московский районные суды).

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 69–71, доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 87.

<sup>6</sup> В частности, судебные приставы приводили довод об отсутствии в гардеробе свободных номерков для верхней одежды.

<sup>7</sup> Уголовное дело № 1-1084/2019.



Встреча с волонтерами проекта «Судебный мониторинг» – студентами Северо-Западного института управления РАНХиГС. Офис Уполномоченного. 19.09.2019.

**За 12 месяцев 2019 года** федеральными судами общей юрисдикции Санкт-Петербурга было рассмотрено 13 411 уголовных дел (в 2018 году – 13 210), 96 367 гражданских и административных дел (в 2018 году – 79 778), по КАС РФ было рассмотрено 15 162 (в 2018 году – 11 873) и 22 601 дело об административных правонарушениях (в 2018 году – 19 801)\*.

В производстве Уставного суда Санкт-Петербурга в 2019 году находилось 6 дел\*\* (в 2018 году – 3).

Наибольшая нагрузка в 2019 году приходится на судей Смольнинского суда (88,81 дел на судью в месяц) и Приморского суда (80,96 дел на судью в месяц); наименьшая – Кронштадтского суда (26,56 дел на судью в месяц), Зеленогорского суда (27,68 дел на судью в месяц)\*\*\*.

В 2018 году наибольшая нагрузка приходилась на судей Красносельского суда (60 дел на судью в месяц; наименьшая – Кронштадтского суда (19 дел на судью в месяц)\*\*\*\*.

\* <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=117>

\*\* [http://www.spbustavsud.ru/Files/file/reestr2019\\_ot\\_21\\_11\\_2019.pdf](http://www.spbustavsud.ru/Files/file/reestr2019_ot_21_11_2019.pdf)

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

\*\*\*\* <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=98>



Представители СМИ и слушатели, не допущенные на открытое заседание суда. 224-й гарнизонный военный суд. 10.04.2019.

В Санкт-Петербурге сохраняет актуальность проблема **обеспечения присутствия в суде представителей СМИ**<sup>8</sup>.

«Учитывая, что присутствие журналистов в открытом судебном заседании в целях получения сведений по делу является законным способом поиска и получения информации, а также что при осуществлении профессиональной деятельности журналист выполняет общественный долг, не допускается чинение препятствий и отказ им в доступе в зал судебного заседания по мотиву профессиональной принадлежности, по причине отсутствия аккредитации и (или) по иным основаниям, не предусмотренным законом».

**Пункт 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»**

Так, 10 апреля 2019 года представителям СМИ (в том числе «Росбалт», «РАПСИ», «ТАСС», «Новая газета» и «Фонтанка») сотрудниками УФССП без объяснения причин было отказано<sup>9</sup> в допуске на открытое заседание суда.

11 ноября 2019 года на официальном сайте Третьего кассационного суда общей юрисдикции было опубликовано положение о порядке взаимодействия со СМИ, в котором устанавливалось, что работа Третьего кассационного суда общей юрисдикции с журналистами будет вестись только при условии, если они получают аккредитацию, решение о которой

принимается в течение семи рабочих дней. Такое требование противоречит постановлению Пленума ВС РФ<sup>10</sup>. Через три дня документ был удален с сайта суда, но сам факт его появления свидетельствует о недостаточном понимании серьезности последствий нарушения принципа гласности.

Гласность, как один из принципов правосудия, обеспечивается не только через открытое разбирательство дел в судах, но и через **публичность оглашения судебных актов**.

Как показал судебный мониторинг, в целом суды оснащены микрофонами и звукоусиливающей аппаратурой, однако не все судьи их используют при ведении судебного процесса. Наблюдатели отмечали ряд случаев, когда судьи не использовали микрофоны (Пушкинский, Московский, Смольнинский, Красносельский районные суды).

Так, представитель Уполномоченного стал свидетелем того, как в Московском районном суде присутствующие на судебном заседании не смогли полностью услышать провозглашаемый приговор из-за отсутствия в зале микрофона<sup>11</sup>.

**Обеспечение доступности судов для публики на процессы, которые проводятся по окончании рабочего времени судов или в выходные (праздничные) дни.**

В докладе Уполномоченного за 2018 год отмечались случаи недопуска на судебные процессы слушателей, защитников, СМИ после окончания официального времени работы суда<sup>12</sup>.

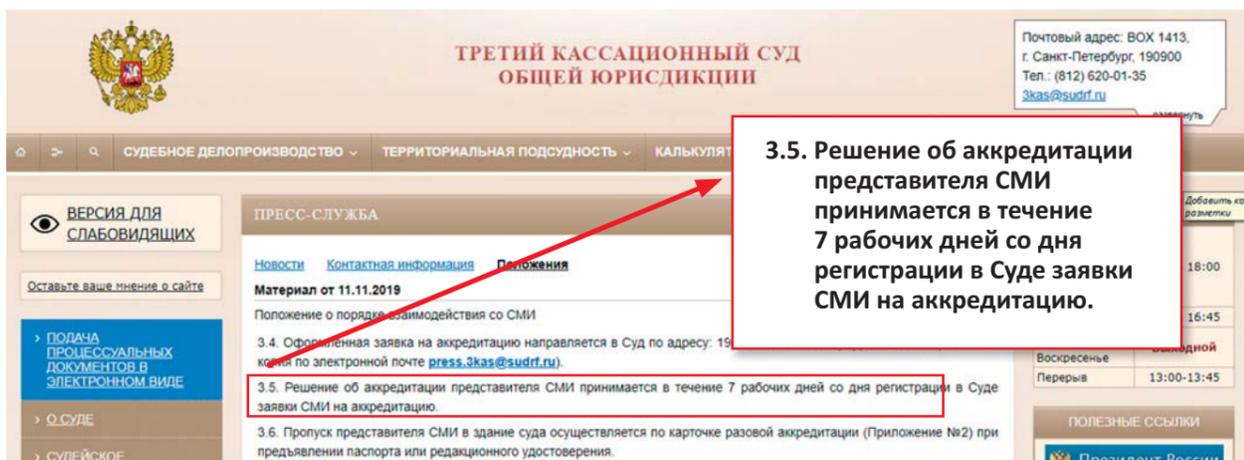
В 2019 году граждане продолжали сталкиваться с нарушением права на публичное разбирательство дела в суде.

Так, при рассмотрении административных дел А.О. Шуршева и А.С. Пивоварова Невским районным судом (1 мая 2019 года) и Санкт-Петербургским городским судом (2 мая 2019 года) слушатели, включая представителей СМИ, не могли попасть ни на одно судебное заседание. Суды отказали заявителям в удовлетворении ходатайств об обеспечении гласного судебного разбирательства, мотивируя свои решения «невозможностью обеспечить порядок в выходной день». В связи с тем, что А.О. Шуршев и А.С. Пивоваров исчерпали все внутригосударственные средства судебной защиты, они обратились за защитой своих прав в ЕСПЧ (жалобы уже коммуницированы)<sup>13</sup>.

Целью публичного разбирательства являются защита обвиняемых от тайного отправления правосудия, а также обеспечение большей открытости правосудия, поддержание доверия общества к судебной власти.

На межведомственном совещании, проведенном в ноябре 2018 года в Санкт-Петербургском городском суде<sup>14</sup> с участием Уполномоченного, председателя Санкт-Петербургского городского суда, представителей федеральных органов государственной власти была признана необходимость совершенствования практики доступа в здания судов в нерабочее время и принятия новых правил пребывания посетителей для районных судов Санкт-Петербурга.

Санкт-Петербургским городским судом разработан проект типовых Правил пребывания посетителей для районных судов Санкт-Петербурга, однако по состоянию на февраль 2020 года он не опубликован и находится в стадии согласования.



Положение о порядке взаимодействия Третьего кассационного суда общей юрисдикции с редакциями средств массовой информации, опубликованное на сайте [3kas.sudrf.ru](http://3kas.sudrf.ru) 11 ноября 2019 года. Скриншот от 11.11.2019.

<sup>8</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 84–85.

<sup>9</sup> [www.novayagazeta.ru/%2Fnews/%2F2019/%2F04/%2F10/%2F150775-v-peterburge-zhurnalisty-pozhalovalis-na-nedopusk-v-sud-po-delu-seti-bez-ob-yasneniya-prichin](http://www.novayagazeta.ru/%2Fnews/%2F2019/%2F04/%2F10/%2F150775-v-peterburge-zhurnalisty-pozhalovalis-na-nedopusk-v-sud-po-delu-seti-bez-ob-yasneniya-prichin)

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов».

<sup>11</sup> Уголовное дело № 1-562/2019.

<sup>12</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, раздел «Право на доступ к правосудию и судебную защиту», с. 86.

<sup>13</sup> Жалоба Shurshiev v. Russia № 30947/19 от 22.05.2019, жалоба Pivovarov v. Russia от 09.07.2019 № 37806/19.

<sup>14</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 86.

## Реализация прав на этапе досудебного производства

Ежегодно органами прокуратуры Санкт-Петербурга выявляются нарушения в ОВД при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: принята 361 мера прокурорского реагирования, по которым привлечено к дисциплинарной ответственности 3 062 сотрудника ОВД<sup>15</sup>.

*Часть 6 статьи 148 УПК РФ, регламентирующая порядок отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурором и руководителем следственного органа, во взаимосвязи с положениями частей 4 и 5 этой статьи и части 4 статьи 146 УПК РФ не предполагает произвольную и многократную отмену по одному и тому же основанию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с направлением материалов для дополнительной проверки, предусматривает соблюдение установленных законом сроков для совершения процессуальных действий и не препятствует обращению заинтересованных лиц к средствам государственной защиты прав, включая судебную.*

**Определение КС РФ от 24.12.2013 № 1936-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Осиповой Ирины Валентиновны на нарушение ее конституционных прав частью 6 статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»**

**За 12 месяцев 2019 года**  
органами прокуратуры  
Санкт-Петербурга было отменено  
157 132 постановлений об отказе  
в возбуждении уголовного дела,  
что на 3 346 (2 %) больше,  
чем за аналогичный период  
2018 года (153 786),  
из 252 233 вынесенных  
дознателями  
и следователями ОВД  
(за 12 месяцев 2018 года – 233 707).

За 12 месяцев 2019 года выявлено 206 113 нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях<sup>16</sup>, что на 11 586 (6 %) больше, чем за аналогичный период 2018 года – 194 527 таких нарушений

В докладах за 2017, 2018 годы отмечалось, что сотрудниками ОВД выносятся большое количество **необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела**, которые впоследствии отменяются органами прокуратуры Санкт-Петербурга в порядке надзора<sup>17</sup>.

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило 223 обращения от пострадавших от преступлений (в 2018 году – 228), из которых 57 – жалобы на необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (в 2018 году – 56).

В ходе рассмотрения обращений были выявлены факты многократных отмен<sup>18</sup> органами прокуратуры постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по одному и тому же основанию с направлением материалов для проведения дополнительной проверки как в органы внутренних дел, так и в следственные органы СК России.

Так, в обращении к Уполномоченному гражданина Н.<sup>19</sup> сообщалось о бездействии сотрудников 57-го отдела полиции УМВД России по Выборгскому району в связи с ненадлежащей проверкой по факту причинения неуставными лицами телесных повреждений его внуку. Проверки по его обращениям в правоохранительные органы проводились формально и завершились вынесением постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Лишь после вмешательства Уполномоченного прокуратурой Выборгского района было внесено представление начальнику УМВД России по Выборгскому району с указанием на факты допущенных в ходе проверок систематических нарушений и волокиты.

В результате по фактам нарушений действующего законодательства, допущенных при осуществлении доследственной проверки, к дисциплинарной ответственности были привлечены трое должностных лиц 57-го отдела полиции и возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 112 УК РФ (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью)<sup>20</sup>.

Еще одним показательным примером является обращение гражданина М.<sup>21</sup> о волоките со стороны сотрудников УМВД России по Невскому району по материалам доследственной проверки по факту мошеннических действий.

В течение более шести месяцев материалы пересылались из УЭБиПК ГУ МВД России в УМВД России по Невскому району, а затем в территориальные ОВД Москвы. В итоге сотрудниками УМВД России по Невскому району было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

После вмешательства Уполномоченного прокуратурой Невского района было внесено представление начальнику УМВД России по Невскому району с указанием на факты допущенных в ходе проверок систематических нарушений. В результате следователем СУ УМВД России по Невскому району было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 4 статьи 159 УК РФ (мошенничество)<sup>22</sup>.

Поскольку в адрес Уполномоченного, как и уполномоченных по правам человека в других субъектах РФ, продолжают поступать жалобы граждан на бездействие при рассмотрении заявлений о преступлениях и правонарушениях, а у уполномоченных по правам человека отсутствует право ознакомления с материалами проведенных по ним проверок, представляется целесообразным в целях защиты прав потерпевших на стадии доследственной проверки наделить уполномоченных по правам человека правом ознакомления с материалами проверок, проводимых по заявлениям граждан о преступлениях и административных правонарушениях, постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела и дела об административном правонарушении.

**УПК РФ не предусмотрено предоставление потерпевшему бесплатной юридической помощи**, в то время как обвиняемый (подозреваемый) имеет право на оказание бесплатной обязательной юридической помощи с момента его задержания. Потерпевший вынужден самостоятельно обращаться за юридической помощью и оплачивать ее. Гражданский иск в уголовном процессе регламентируется несколькими отраслями права и без профессиональной юридической помощи потерпевшему бывает сложно самостоятельно отстоять свои права и законные интересы.

В целях укрепления гарантий прав потерпевших представляется целесообразным внести ряд изменений в действующее законодательство, предусматривающих равные права на защиту и бесплатную юридическую помощь как лицам, совершившим преступление, так и лицам, пострадавшим от преступлений, а также на возмещение потерпевшему морального вреда наряду с имущественным ущербом<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 10.02.2020 № 16-21-2020.

<sup>16</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 10.02.2020 № 16-21-2020.

<sup>17</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 9, доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 87–89.

<sup>18</sup> Обращения Т. от 16.01.2019 № 53/19, Я. от 03.09.2019 № 946/19, Л. от 07.08.2019 № 680/19.

<sup>19</sup> Обращение от 15.10.2018 № 1553/18.

<sup>20</sup> Ответы прокуратуры Выборгского района от 21.03.2019 № 3060ж2018, от 06.05.2019 № 3060ж2018.

<sup>21</sup> Обращение от 21.03.2019 № 304/19.

<sup>22</sup> Ответ прокуратуры Санкт-Петербурга от 15.05.2019 № 16-431-2019.

<sup>23</sup> Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации № 7, декабрь 2019 года, с. 24–28.

Эти и иные предложения по обеспечению прав потерпевших в уголовном и административном процессе обсуждались и были поддержаны на заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека 11 декабря 2019 года<sup>24</sup>.



Плакат участницы Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» Вероники Дворецкой.

При одинаковых обстоятельствах были одновременно задержаны двое участников первомайского согласованного шествия 2019 года – Г. и Б., следовавшие рядом<sup>25</sup>. Из судебных решений<sup>27</sup> следовало, что вина Г. и Б. подтверждается протоколами, рапортами, показаниями сотрудников полиции и видеозаписью. В апелляционной инстанции дела Г. и Б. рассматривали разные судьи. Судья по делу Б. оставил решение в силе, а судья по делу Г. отменил решение и возвратил на новое рассмотрение. В ходе нового рассмотрения дела судья просмотрел видеозапись и установил, что Г. участвовал в согласованном публичном мероприятии и не нарушал действующего законодательства.

Этот пример наглядно иллюстрирует нарушение принципа полноты судебного рассмотрения.

Решением Выборгского районного суда гражданин Е. Мусин был признан виновным в нарушении правил пикетирования и подвергнут штрафу в размере 170 тысяч рублей<sup>28</sup>. Санкт-Петербургский городской суд отменил постановление суда с возвращением дела

## Реализация права на судебную защиту

В 2019 году в Санкт-Петербурге граждане сталкивались с вынесением незаконных решений, невозможностью эффективной судебной защиты своих прав, отсутствием единообразия судебной практики и вынесением противоположных решений по схожим делам.

Так, гражданин М.<sup>25</sup> обратился в Выборгский районный суд с административным иском о признании незаконным решения избирательной комиссии муниципального образования Шувалово-Озерки об отказе в регистрации кандидатом в депутаты муниципального совета. Судом в удовлетворении данного иска было отказано. Санкт-Петербургский городской суд в ходе апелляционного рассмотрения дела отменил решение суда первой инстанции, однако незаконно созданное районным судом препятствие для своевременного участия М. в избирательной кампании сократило сроки на осуществление предвыборной агитации и тем самым привело к нарушению его избирательных прав.

на новое рассмотрение, признал необидительными приведенные судом первой инстанции основания для привлечения его к ответственности<sup>29</sup>. Правоприменительная практика в Санкт-Петербурге по данной категории дел свидетельствует об игнорировании судами в ряде случаев принципа всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела. Зачастую судьи немотивированно отказывают в удовлетворении ходатайств защиты о просмотре видеозаписей, подтверждающих отсутствие нарушений правил пикетирования. Так, в случае с Е. Мусиным именно просмотр видеозаписи позволил судье Санкт-Петербургского городского суда убедиться в отсутствии нарушений правил пикетирования.

Состояние судебной системы РФ и перспективы ее развития обсуждались с участием Уполномоченного и его представителей на Общероссийском гражданском форуме в Москве<sup>30</sup>, на дискуссионной площадке «О введении ответственности за "скандализацию" правосудия» Совета молодых адвокатов Санкт-Петербурга и Ленинградской области при поддержке Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург»<sup>31</sup>; конференции «О состоянии судебной системы в Российской Федерации»<sup>32</sup>, организованной Адвокатской палатой Санкт-Петербурга и Правозащитным советом Санкт-Петербурга.

Как отмечали участники этой конференции, действующая система отбора судей, а также привлечения их к ответственности находится в тесной зависимости от позиции органов публичной власти и рекомендаций правоохранителей, что позволяет активно использовать административный ресурс для воздействия на судей и лишает самостоятельности судебный корпус.

Дополнительной гарантией обеспечения независимости суда могло бы стать включение уполномоченных по правам человека или их представителей в состав квалификационных коллегий судей, что способствовало бы уменьшению проявления административного давления на судей, а также повышению объективности оценки деятельности судей и профессиональных качеств кандидатов на должность судьи.



Одиночный пикет Евгения Мусина у Гостиного двора. 06.02.2019. Фото «Закс.ру».



Дискуссионный круглый стол «О введении ответственности за "скандализацию" правосудия», организованный Советом молодых адвокатов Санкт-Петербурга и Ленинградской области при поддержке Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург». 29.04.2019.

<sup>24</sup> [http://special.ombudsmanrf.ru/news/novosti\\_upolnomochennogo/view/tatjana\\_moskalkova\\_oboznachila\\_aktualnye\\_problemy\\_zashhity\\_prav\\_poterpевshikh\\_v\\_ugolovnom\\_i\\_administrativnom\\_processe](http://special.ombudsmanrf.ru/news/novosti_upolnomochennogo/view/tatjana_moskalkova_oboznachila_aktualnye_problemy_zashhity_prav_poterpевshikh_v_ugolovnom_i_administrativnom_processe)

<sup>25</sup> Решение Выборгского районного суда г. Санкт-Петербурга от 26.07.2019 по делу № 2а-7132/2019.

<sup>26</sup> Согласно видеозаписи, осуществленной камерами городского мониторингового центра.

<sup>27</sup> Постановление судьи Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга от 02.05.2019 по делу № 5-380/2019, постановление судьи Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга от 16.07.2019 по делу № 5-538/2019.

<sup>28</sup> <https://www.zaks.ru/new/archive/view/197342>

<sup>29</sup> <https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/>

<sup>30</sup> <https://civil-forum.ru/forums/2019/>

<sup>31</sup> [http://ombudsmanspb.ru/30\\_04\\_2019\\_o\\_vvedenii\\_otvetstvennosti\\_za\\_skandaliz.html](http://ombudsmanspb.ru/30_04_2019_o_vvedenii_otvetstvennosti_za_skandaliz.html)

<sup>32</sup> [http://ombudsmanspb.ru/25\\_09\\_2019\\_professionalnoe\\_soobshchestvo\\_otse\\_nilo\\_s.html](http://ombudsmanspb.ru/25_09_2019_professionalnoe_soobshchestvo_otse_nilo_s.html)

## Нарушения прав граждан, связанные с ненадлежащим исполнением судебных решений

Ненадлежащее исполнение судебных актов препятствует реализации признанных судом прав граждан, о чем свидетельствуют жалобы к Уполномоченному на длительное неисполнение решений суда, неправомерное окончание исполнительных производств, в том числе по уплате алиментов на несовершеннолетних детей, взыскание денежных средств с пенсии или заработной платы граждан без сохранения минимума для их проживания, а также взыскание имущества и денежных средств с граждан, не являющихся должниками.

*За 2019 год в Санкт-Петербурге суды общей юрисдикции удовлетворили 57 исков к службе судебных приставов, когда вред был нанесен из-за действий судебных исполнителей, взыскано 2 миллиона 238 тысяч рублей, 13 исков удовлетворено Арбитражным судом Санкт-Петербурга и Ленинградской области на сумму 1 186 000 рублей*

**Информация УФССП от 20.01.2020.**

О нарушении конституционных прав и принятии должных мер для взыскания просроченной задолженности по выплате алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка в 2019 году сообщила гражданка Ж.<sup>33</sup>

В результате инициированной Уполномоченным проверки данные о неправомерном окончании исполнительных производств подтвердились, права заявительницы были восстановлены: исполнительные производства были возобновлены на основании восстановленных исполнительных документов.

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступали жалобы на нарушение принципа неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи<sup>34</sup>, то есть необеспечение минимального размера денежных средств, на который не может быть обращено взыскание.

Так, из единственного источника дохода – пенсии гражданина Т.<sup>35</sup>, инвалида II группы, судебными приставами Красносельского районного отдела судебных приставов УФССП в рамках сводного исполнительного производства удерживалось 50 %. Оставшаяся сумма денежных средств была ниже прожиточного минимума. Самостоятельные обращения должника относительно снижения размера взыскания с его пенсии оставались безрезультатными. Только после вмешательства Уполномоченного удержание было уменьшено до 25 %.

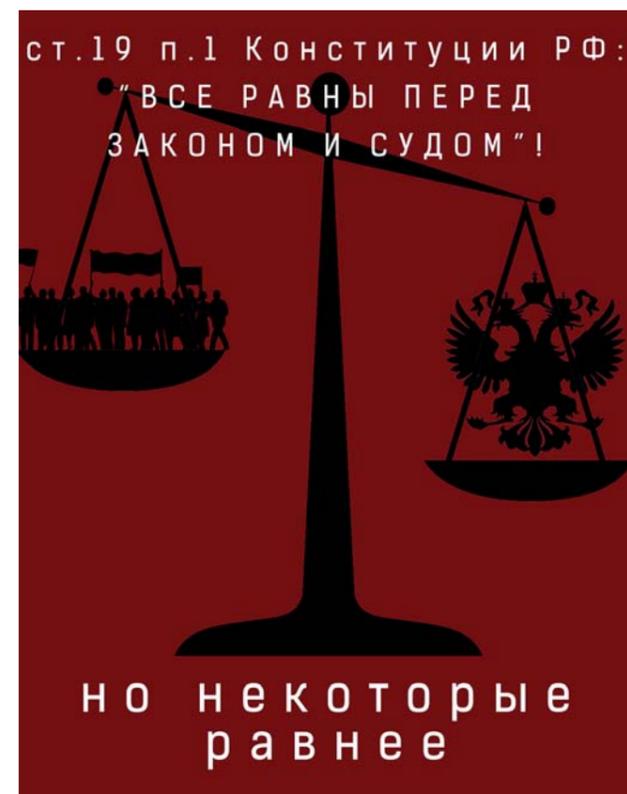
Существующая проблема «двойников» по исполнительным производствам, на которую указывал Уполномоченный в предыдущие годы<sup>36</sup>, остается актуальной. В 2019 году вновь отмечены факты применения судебными приставами-исполнителями мер по взысканию денежных средств и аресту имущества не в отношении должников-ответчиков по решениям судов, а их однофамильцев, имеющих одинаковые персональные данные вплоть до места рождения.

<sup>33</sup> Обращение от 25.03.2019 № 330/19.

<sup>34</sup> Статья 4 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

<sup>35</sup> Обращение от 11.04.2019 № 415/19.

<sup>36</sup> Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 112–113, доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 92–94.



Плакаты участников Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» Антона Зернова и Светланы Паниной.

Согласно сведениям УФССП<sup>37</sup>, за 8 месяцев 2019 года в Управление и его структурные подразделения поступило 165 обращений от граждан, имеющих тождественные анкетные данные с должниками по исполнительному производству.

В настоящее время снятие ограничений происходит только при личном обращении «двойника» к судебным приставам-исполнителям с предъявлением документов, позволяющих однозначно его идентифицировать (ИНН, СНИЛС, паспорт и пр.).

Информация о наличии «двойников» по исполнительным производствам в структурных подразделениях не систематизируется УФССП, каждое обращение рассматривается индивидуально<sup>38</sup>.

Указанная проблема существует и в других субъектах Российской Федерации.

Так, поступило обращение М.<sup>39</sup>, жителя Санкт-Петербурга, о систематическом нарушении его прав должностными лицами структурного подразделения Управления Федеральной службы судебных приставов по Красноярскому краю. На протяжении четырех лет в отношении М., жителя Санкт-Петербурга, применяются меры по исполнительным производствам, должником по которым является житель Красноярского края, имеющий одинаковые с заявителем фамилию, имя, отчество и дату рождения.

<sup>37</sup> Письмо УФССП от 19.09.2019 исх.№ 78918/19/64085.

<sup>38</sup> Письмо УФССП от 22.11.2019 №7890/19/76823.

<sup>39</sup> Обращение от 19.12.2019 № 1351/19.

Внесенные Федеральным законом от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменения в Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» по включению дополнительных сведений в исполнительные документы (СНИЛС, ИНН, серия и номер паспорта и др.)<sup>40</sup> пока не решили в полном объеме проблему «двойников» ввиду установленных сроков<sup>41</sup> предъявления исполнительных листов к исполнению.

В целях исключения подобных ситуаций необходимо в первоочередном порядке создать общероссийский реестр должников-двойников на базе ФССП России с учетом имеющихся в его территориальных органах сведений.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- в статью 177 УК РФ в целях обеспечения потерпевшему возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, включить часть вторую, в которой указать в качестве квалифицирующего признака злостное неисполнение судебного акта о взыскании материального ущерба, причиненного преступлением;
- в статьях 75, 76 УК РФ предусмотреть обязательное возмещение потерпевшему морального вреда наряду с имущественным ущербом;
- дополнить УПК РФ нормами, предусматривающими предоставление потерпевшему бесплатной юридической помощи;
- внести изменения в УПК РФ, КоАП РФ, а также в законодательство об уполномоченных по правам человека в субъектах федерации, предусматривающие право уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации знакомиться с уголовными делами и делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами;
- внести изменения в Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в части включения уполномоченных по правам человека или их представителей в состав квалификационных коллегий судей.

**ФССП России:** создать общероссийский реестр должников-двойников.

<sup>40</sup> Начало действия новой редакции закона – 30 марта 2020 года.

<sup>41</sup> Статья 20 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

## 1.5.2. Право на квалифицированную юридическую помощь

### Конституция Российской Федерации

#### Статья 48, часть 1

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

Право на получение квалифицированной юридической помощи служит гарантией осуществления других закрепленных в Конституции РФ прав и свобод, в частности на защиту прав всеми способами, не запрещенными законом (часть 2 статьи 45), на судебную защиту (статья 46), на разбирательство дела судом на основе состязательности и равноправия сторон (часть 3 статьи 123), и находится во взаимосвязи с ними<sup>1</sup>.

Функционирование системы оказания юридической помощи и развитие правовой культуры граждан – необходимые условия законности и правопорядка, верховенства права и равенства всех перед законом и судом. Получение гражданами оперативных и доступных правовых консультаций не только по факту свершившихся нарушений их прав, но и с целью предотвращения таких нарушений должно способствовать эффективной и законной реализации прав человека, осознанию возможных правовых последствий тех или иных действий и решений. Такую юридическую помощь можно условно назвать «правовой диспансеризацией», поскольку последствия несвоевременного выявления и решения имеющихся проблем, пропуск сроков могут быть сравнимы с поздним обращением к врачу при опасной болезни.

Число обращений к Уполномоченному с просьбами об оказании юридической помощи, оказании содействия в получении юридических услуг по сравнению с 2018 годом увеличилось и составило около 11 % обращений. Многие обратившиеся ссылаются на отсутствие материальной возможности оплатить дорогостоящие юридические услуги.

**Новеллы законодательства в сфере оказания юридической помощи.** В 2019 году вступили в силу масштабные изменения в гражданском процессуальном законодательстве, затронувшие в том числе сферу оказания юридических услуг. Система оказания квалифицированной юридической помощи продолжает развитие, упорядочивается и получает более детальную правовую регламентацию.

С 1 октября 2019 года представителем в суде при рассмотрении гражданских дел (кроме рассматриваемых мировыми судьями и районными судами) могут выступать лишь адвокаты и лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности (за некоторыми исключениями)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление КС РФ от 25.10.200 № 14-П.

<sup>2</sup> Статья 49 ГПК РФ.



Выступление начальника аналитического отдела аппарата Уполномоченного Константина Шарыгина на конференции «О состоянии судебной системы Российской Федерации», организованной Адвокатской палатой Санкт-Петербурга и Правозащитным советом Санкт-Петербурга. 25.09.2019.

Применение данной новеллы может затруднить доступ к получению квалифицированной юридической помощи. Само по себе наличие высшего юридического образования еще не гарантирует предоставление качественной юридической услуги и защиту от злоупотреблений представителей. Граждане, не обладающие знаниями и навыками в сфере права, желающие доверить защиту своих прав не менее компетентному лицу, чем адвокат или лицо с высшим юридическим образованием, или испытывающие материальные трудности, не позволяющие оплатить услуги профессионального представителя, фактически могут быть лишены конституционного права на судебную защиту через выбранных ими представителей. В этих случаях новое требование профессионального представительства может нанести ущерб состязательности судопроизводства.

Представляется необходимым предусмотреть право суда на допуск к участию в деле лиц, не имеющих высшего юридического образования, исходя из обстоятельств конкретного дела, материального положения участника процесса и иных имеющих значение обстоятельств.

В 2019 году были приняты два закона Санкт-Петербурга о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге», расширяющие перечень получателей юридической помощи (включены лица, подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные, и лица, пострадавшие от политических репрессий, в случае обращения по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки<sup>3</sup>, а также граждане предпенсионного возраста (в течение пяти лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно) по вопросам, связанным с нарушением прав и законных интересов, предусмотренных ТК РФ, а также по вопросам, связанным с предоставлением мер социальной поддержки или дополнительных мер социальной поддержки, государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат, предоставляемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации<sup>4</sup>).

Важным остается дальнейшее расширение перечня категорий граждан, имеющих право на оказание бесплатной юридической помощи. В частности, сохраняется потребность включения в перечень лиц без определенного места жительства и женщин, пострадавших от насилия в семье.

В то же время целесообразно, чтобы новые категории граждан могли использовать право бесплатной юридической помощи во всех установленных федеральным законодательством случаях (по всему спектру вопросов), без ограничений только случаями получения мер социальной поддержки (как это сейчас предусмотрено для лиц, подвергшихся политическим

репрессиям и впоследствии реабилитированным, и лиц, пострадавших от политических репрессий). Едва ли квалифицированная юридическая помощь лицу, подвергшемуся политическим репрессиям, по вопросам, связанным с защитой права на жилое помещение, менее важна, чем по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки.

#### **Право граждан на бесплатную юридическую помощь в рамках государственной программы.**

Получение гражданами квалифицированной юридической помощи (в том числе бесплатно в случаях, установленных законом<sup>5</sup>) в Санкт-Петербурге остается востребованным.

О востребованности бесплатной юридической помощи в 2019 году свидетельствует и увеличение числа обращений граждан за получением бесплатной юридической помощи к адвокатам в рамках государственной программы. Преобладающей формой оказания бесплатной юридической помощи остается получение устных консультаций (более 80 %).

К основным причинам роста числа обращений за получением бесплатной юридической помощи можно отнести как повышение уровня информированности о системе бесплатной юридической помощи, так и отсутствие у многих граждан материальной возможности для оплаты юридических услуг по рыночной стоимости.

В Санкт-Петербурге более одного миллиона жителей<sup>6</sup> попадают хотя бы под одну из категорий, дающих право на получение бесплатной юридической помощи. Но не все потенциальные получатели знают о своем праве, доверяют государственной системе бесплатной юридической помощи и имеют навыки обращения за ее получением.

В июне 2019 года ГУ Минюста России была разработана социальная реклама, содержащая информацию о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи. По данным ГУ Минюста России<sup>7</sup>, социальная реклама размещена в УФСИН, УФССП, 113 структурных подразделениях ГУ МВД России (в том числе районного уровня), 18 территориальных отделах ГУ МЧС, 211 судебных участках мировых судей Санкт-Петербурга, 52 подведомственных учреждениях Комитета по социальной политике (интернатах, социально-реабилитационных учреждениях, центрах помощи семье и детям), 111 внутригородских муниципальных образованиях Санкт-Петербурга, в вагонах метрополитена Санкт-Петербурга.

Высоко оценивая важность социальной рекламы, нельзя не отметить, что недобросовестные участники рынка юридических услуг, маскирующиеся под участников государственной

*По вопросам бесплатной юридической помощи в 2019 году к адвокатам поступило*

**24 522 обращения**

*(в 2018 году – 22 843 обращения, в 2017 году – 22 451 обращение).*

**Оказана бесплатная юридическая помощь по 24 241 обращениям:**

*– 19 915 устных консультаций;  
– 2 607 документов правового характера;*

*– в 1 326 случаях интересы граждан были представлены в судах и государственных органах;*

*– 393 письменных консультаций.*

**Письмо Комитета по социальной политике от 28.01.2020 № 020-01-12-443/20-0-1**

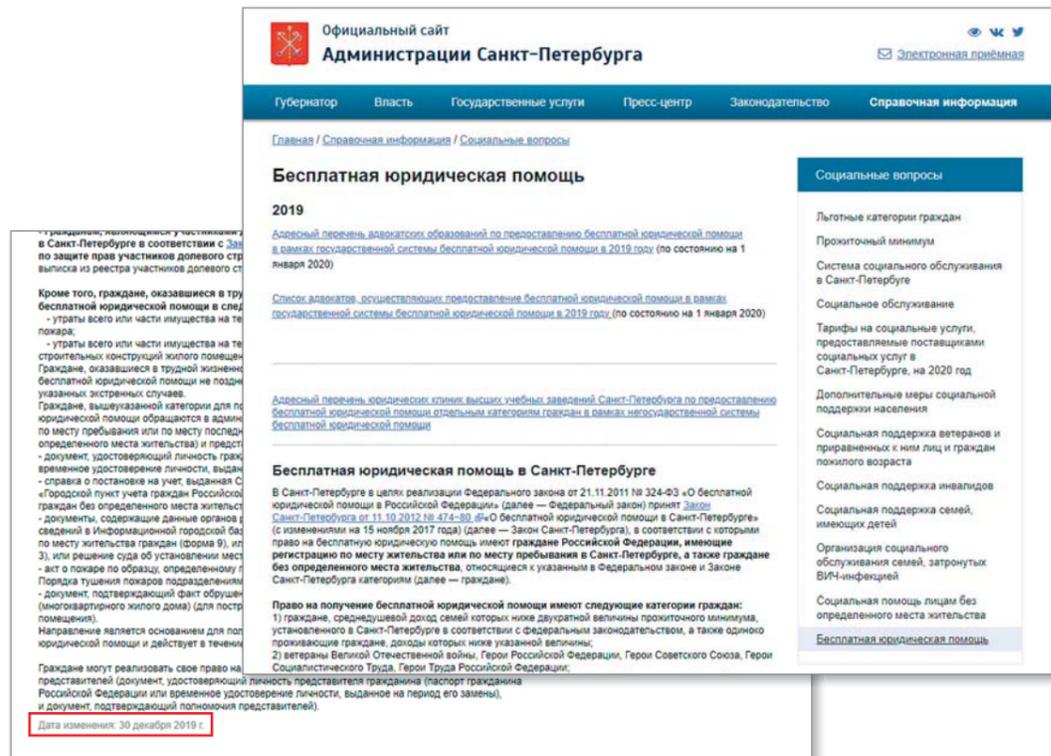
<sup>3</sup> Закон Санкт-Петербурга от 25.03.2019 № 134-30 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге»».

<sup>4</sup> Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2019 № 261-58 «О внесении изменения в статью 6 Закона Санкт-Петербурга «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге»».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи», Закон Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге».

<sup>6</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 28.01.2020 № 020-01-12-443/20-0-1.

<sup>7</sup> <https://minjust.ru/ru/novosti/glavnym-upravleniem-minyusta-rossii-po-sankt-peterburgu-razrabotana-socialnaya-reklama>



Скриншот с сайта Администрации Санкт-Петербурга от 10.02.2020.

системы бесплатной юридической помощи, пока «переигрывают» государственные органы в сети Интернет.

ГУ Минюста России целесообразно организовать создание единого интернет-портала системы бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге, содержащего исчерпывающую информацию о порядке ее получения как в государственной, так и в негосударственной системе бесплатной юридической помощи. Информационно-разъяснительная работа в интернете позволит охватить большой круг потенциальных получателей бесплатной юридической помощи, являющихся интернет-пользователями, в том числе маломобильные группы населения, с созданием в последующем возможности оказания бесплатной юридической помощи в виде консультаций в электронной форме (в том числе онлайн-консультаций).

В докладе Уполномоченного за 2018 год отмечался формальный подход к размещению сведений об оказании бесплатной юридической помощи на официальных сайтах государственных органов<sup>8</sup>. Выборочный мониторинг размещенной в 2019 году информации показал, что ситуация не меняется. Так, в разделе «Категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в городе Санкт-Петербурге» официального сайта ГУ Минюста России<sup>9</sup> содержится ссылка на закон, редакция которого претерпела существенные изменения; в этом же разделе неверно указаны реквизиты Закона Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге».

<sup>8</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 104.

<sup>9</sup> <https://to78.minjust.ru/node/2778>

На сайте Администрации Санкт-Петербурга<sup>10</sup> перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, является неполным – в нем не указаны новые категории, включенные в перечень в 2019 году законами Санкт-Петербурга.

**О необходимости развития негосударственной системы бесплатной юридической помощи.** Существенным недостатком Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи» является узкий перечень вопросов, по которым оказывается бесплатная юридическая помощь в рамках государственной системы (часть 1 статьи 20), и невозможность их расширения законом субъекта Российской Федерации в случае оказания бесплатной юридической помощи адвокатами.

Компенсировать этот недостаток федерального законодательства возможно путем поддержки негосударственной системы бесплатной юридической помощи, в том числе негосударственных центров бесплатной юридической помощи, которые отличает самостоятельность в определении категорий получателей и случаев ее оказания.

В Санкт-Петербурге зарегистрировано только 5 негосударственных центров бесплатной юридической помощи<sup>11</sup>.

Комитету по социальной политике следует уделить особое внимание оказанию поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям при осуществлении ими деятельности по оказанию юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе и по правовому просвещению населения (пункт 6 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге»).

В докладе Уполномоченного за 2018 год отмечалось, что на сайте Администрации Санкт-Петербурга, иных официальных интернет-ресурсах отсутствовала информация о негосударственных участниках системы бесплатной юридической помощи по Санкт-Петербургу<sup>12</sup>. В настоящее время на сайте Администрации Санкт-Петербурга опубликован лишь перечень юридических клиник высших учебных заведений Санкт-Петербурга по предоставлению бесплатной юридической помощи, однако информация о негосударственных центрах бесплатной юридической помощи по-прежнему отсутствует. Не актуализирована информация о негосударственных центрах оказания бесплатной юридиче-

<sup>10</sup> <https://www.gov.spb.ru/helper/social/urist/>

<sup>11</sup> Письмо ГУ Минюста России от 26.02.2020 № 15-443/19-166.

<sup>12</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 104.



Бесплатные консультации представителей Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург» в рамках просветительского проекта Уполномоченного и библиотеки им. В.В. Маяковского «Ваши права – вопросы и ответы». 02.10.2019.

ской помощи и на официальном сайте Минюста России. На официальном сайте ГУ Минюста России в разделе «Негосударственные центры бесплатной юридической помощи» размещено описание одного участника системы бесплатной юридической помощи – Коллегии адвокатов «Санкт-Петербургская адвокатская коллегия Нарышкиных»<sup>13</sup>.

#### **Нарушения прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи.**

Сохраняет актуальность проблема недобросовестности и злоупотреблений со стороны юридических фирм, которые посредством уговора, неверного информирования о возможном результате дела, а зачастую и обмана вынуждают заключать договор оказания юридических услуг на сумму, значительно превышающую цену исковых требований. В конечном итоге гражданин, обратившийся за защитой своего нарушенного права, оказывается в ситуации, когда понесенные им расходы на услуги юриста в несколько раз превышают присужденную ему судом сумму.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина К.<sup>14</sup>, оплатившего юридические услуги коммерческой организации в размере 71 500 рублей. При этом цена иска (стоимость товара, который ему, как потребителю, не был поставлен продавцом) составляла всего 24 790 рублей. Суд счел сумму расходов на оплату услуг юриста необоснованно высокой, и с учетом принципов разумности и соразмерности в пользу истца было взыскано лишь 8 000 рублей.

Еще одним примером злоупотребления со стороны юридических фирм может являться обращение пенсионерки И. в ООО «Империал» за якобы бесплатной консультацией в сфере пенсионного законодательства. Юристу организации удалось убедить женщину, что пенсионный фонд противозаконно не доплачивает ей к пенсии 4 700 рублей, пообещав «исправить ситуацию» за 20 700 рублей. Заявитель оплатила названную сумму, однако к обещанному положительному результату это не привело. На ее просьбы вернуть деньги за некачественно оказанную услугу пенсионерка получила отказ<sup>15</sup>.

В подобных ситуациях недобросовестность коммерческих организаций очевидна и может являться предметом судебного разбирательства по иску потребителя юридических услуг, однако эффективные правовые инструменты по предотвращению (недопущению) подобных злоупотреблений отсутствуют.

Необходимо, чтобы оказываемая квалифицированная юридическая помощь соответствовала критерию эффективности.

В практике ЕСПЧ используется понятие «эффективная бесплатная юридическая помощь», что предполагает предоставление заинтересованному лицу юридической помощи в условиях, которые позволяют ей реально воспользоваться. ЕСПЧ подчеркивает, что формальное назначение юриста само по себе не удовлетворяет требованию статьи 6(3)(с) Европейской конвенции о правах человека о бесплатной юридической помощи, если такая помощь не является эффективной<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> <https://minjust.ru/ru/center-fla/108704>

<sup>14</sup> Обращение от 11.12.2019 № 93/19-1.

<sup>15</sup> Обращение от 22.10.2019 №1135/19.

<sup>16</sup> Европейская конвенция о правах человека призвана гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а их практическое и эффективное осуществление; это особенно справедливо в отношении права на защиту, которое занимает видное место в демократическом обществе, как и само право на справедливое судебное разбирательство, из которого оно вытекает (Артико (Artico) против Италии. Судебное решение ЕСПЧ от 13 мая 1980 г.).

В действующем российском законодательстве не сформулировано само понятие «квалифицированная юридическая помощь», ее критерии (стандарты) отсутствуют, что не позволяет объективно оценить качество и эффективность юридической помощи на основании заданных параметров.

В этой связи актуальным представляется оценка эффективности, качества и доступности оказываемой за счет бюджета Санкт-Петербурга бесплатной юридической помощи, в том числе посредством проведения Комитетом по социальной политике анкетирования получателей бесплатной юридической помощи и оценки удовлетворенности ею.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Управлению Судебного департамента в Санкт-Петербурге:**

- рассмотреть возможность размещения информации о порядке получения бесплатной юридической помощи на информационных стендах судов общей юрисдикции;

### **Комитету по социальной политике:**

- организовать анкетирование получателей бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге на предмет качества, доступности и эффективности бесплатной юридической помощи, степени удовлетворенности ею;

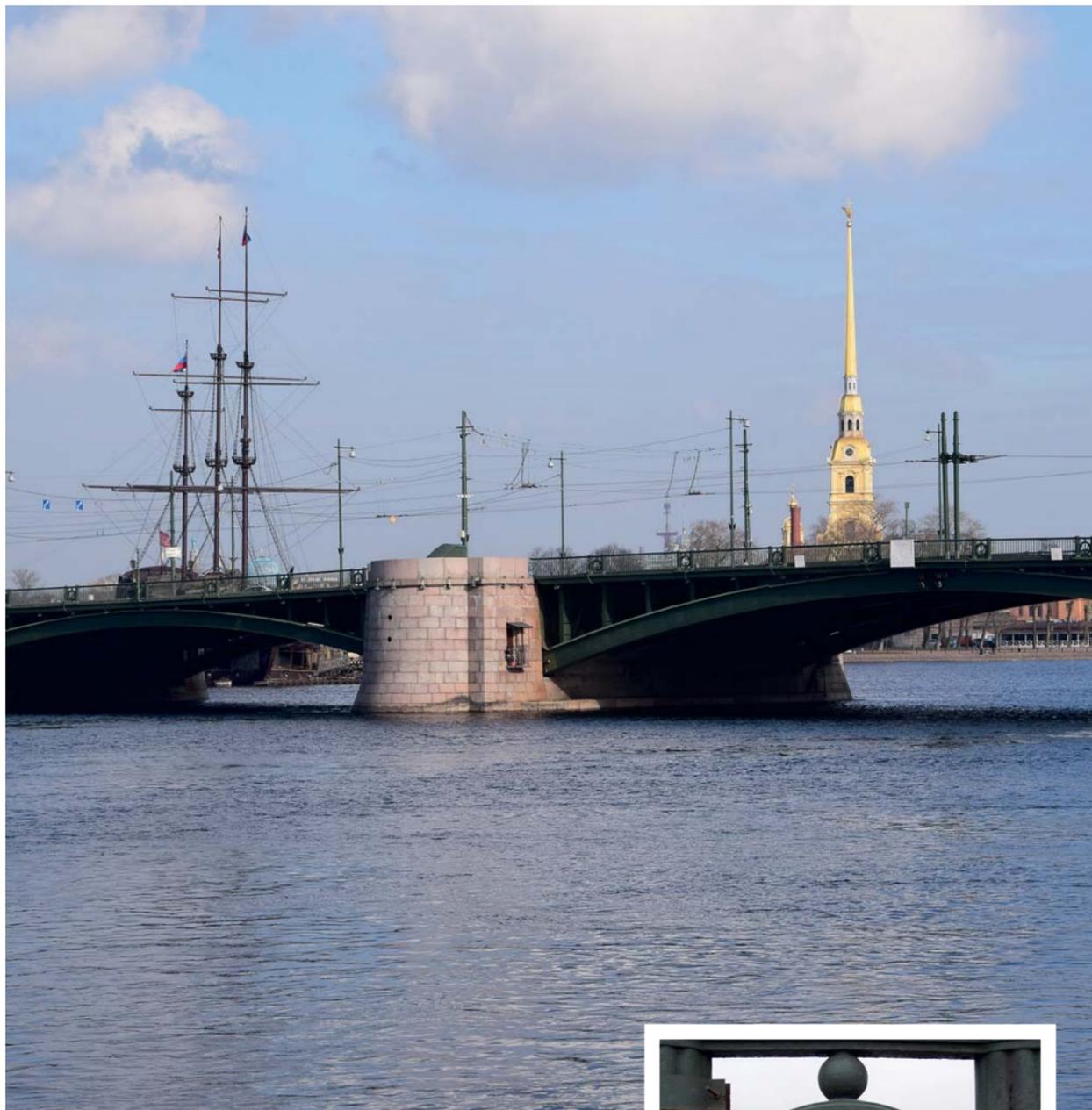
### **Законодательному Собранию:**

- внести изменения в законодательство Санкт-Петербурга, предусмотрев право на получение бесплатной юридической помощи во всех установленных федеральным законодательством случаях для лиц, подвергшихся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированных, и лиц, пострадавших от политических репрессий;
- внести изменения в законодательство Санкт-Петербурга, предусмотрев право на получение бесплатной юридической помощи для лиц без определенного места жительства и женщин, пострадавших от насилия в семье;
- сохраняют актуальность рекомендации доклада за 2018 год<sup>17</sup>.

### **ГУ Минюста России:**

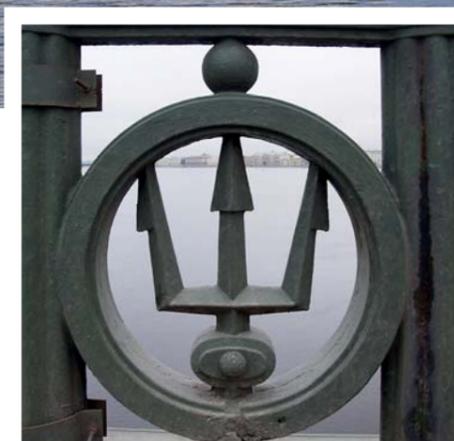
- создать единый интернет-портал системы бесплатной юридической помощи с контактной информацией и разъяснениями порядка ее получения, возможностью онлайн-обращения;
- обеспечить актуализацию информации об участниках системы бесплатной юридической помощи, размещенной на официальном сайте.

<sup>17</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 105.



**Биржевой (с 1918 по 1989 годы – Строителей) мост** – разводной мост через Малую Неву, соединяющий Васильевский и Петроградский острова. Расположен между Биржевой площадью и Мытнинской набережной.

Первый деревянный мост построен в 1894 году по проекту инженера Николая Мазурова. Существующий мост возведен в 1957–1960 годы по проекту инженеров Владимира Демченко и Бориса Левина, архитекторов Льва Носкова и Петра Арешева на 70 метров ниже по течению относительно старого моста и симметрично Дворцовому. Перепланировке подверглись набережные Макарова и Мытнинская. В результате стрелка Васильевского острова приобрела ярко выраженную ось симметрии.



## 1.6. Право на жилище

### Конституция Российской Федерации

#### Статья 40

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

В 2019 году в жилищное законодательство был внесен ряд изменений, в том числе некоторые из тех, которые рекомендовал в своих докладах<sup>1</sup> Уполномоченный.

- изменен подход к привлечению денежных средств дольщиков<sup>2</sup> (обязанность застройщика по открытию в банке счетов эскроу для поступления денежных средств, доступ к которым будет возможен после передачи квартир дольщикам);
- предоставлено право заемщикам на «ипотечные каникулы»<sup>3</sup> (возможность приостановления либо уменьшения размера платежей по ипотеке);
- предусмотрена господдержка многодетным семьям при выплатах по ипотечным кредитам<sup>4</sup> (для полного или частичного погашения обязательств);
- введены ограничения на размещение гостиниц (мини-отелей, хостелов) в многоквартирных домах<sup>5</sup>;
- ужесточены правила перевода жилого помещения в нежилое<sup>6</sup>;
- запрещена уступка прав требования по взысканию задолженности по ЖКХ третьим лицам<sup>7</sup> (право взыскивать в судебном порядке могут наймодатель жилого помещения, управляющая организация, иное юридическое лицо или индивидуальный

<sup>1</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/0002019/001\\_Doklad\\_UPCH\\_2018/20032019\\_stenogramma.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/0002019/001_Doklad_UPCH_2018/20032019_stenogramma.pdf), Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 87.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.06.2019 № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 01.05.2019 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа, которые заключены с заемщиком – физическим лицом в целях, не связанных с осуществлением им предпринимательской деятельности, и обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, по требованию заемщика».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 03.07.2019 № 157-ФЗ «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона “Об актах гражданского состояния”».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 15.04.2019 № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации» (вступил в силу 01.10.2019).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 29.05.2019 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в статьи 20, 22, 23, 44, 45, 46).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 26.07.2019 № 214-ФЗ «О внесении изменений в статьи 155 и 162 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 1 Федерального закона “О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”».

предприниматель, которым, в соответствии с ЖК РФ, вносится плата за жилое помещение и коммунальные услуги);

- расширена категория собственников жилых помещений, которым региональные власти могут компенсировать расходы на оплату взноса на капитальный ремонт<sup>8</sup>;
- изменен порядок расчета платы за отопление<sup>9</sup> (в том числе когда жилые помещения были переведены на индивидуальные квартирные источники тепловой энергии).

## Предоставление жилых помещений по договорам социального найма и улучшение жилищных условий

Необоснованные отказы администраций районов Санкт-Петербурга в постановке граждан на жилищный учет препятствуют реализации их права на жилище.

В 2019 году, как и ранее<sup>10</sup>, Уполномоченным были выявлены нарушения при рассмотрении районными администрациями заявлений и документов граждан о принятии их на жилищный учет.

Еще в докладе за 2014 год было рекомендовано 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<sup>11</sup>.

Рекомендация была выполнена<sup>12</sup>, однако разработанные методические указания не решили проблему неправомерных отказов в постановке на жилищный учет. Ненадлежащая практика применения органами исполнительной власти Санкт-Петербурга жилищного законодательства, о которой неоднократно говорил Уполномоченный в ежегодных докладах, сохраняется и права граждан продолжают нарушаться.

Так, инвалиду II группы, награжденной знаком «Жителю блокадного Ленинграда», в Невском районе отказали в постановке на жилищный учет, необоснованно предъявляя требования о предоставлении документов на незавершенный объект строительства<sup>13</sup>.

Остается актуальной рекомендация Правительству Санкт-Петербурга<sup>14</sup> о внесении изменений в части проведения актуализации данных при принятии решений о восстановлении граждан на жилищном учете.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 29.07.2018 № 226-ФЗ «О внесении изменения в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации».

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 28.12.2018 № 1708 «О внесении изменений в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов по вопросу предоставления коммунальной услуги по отоплению в многоквартирном доме».

<sup>10</sup> Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 95–96, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 91–93, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 90.

<sup>11</sup> Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 103.

<sup>12</sup> Письмо Жилищного комитета от 25.04.2016 № 02-19-185/16-0-7.

<sup>13</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/11\\_04\\_2019\\_zaschita\\_zhilischnyh\\_prav\\_zhitelnitsy\\_b](http://ombudsmanspb.ru/ru/11_04_2019_zaschita_zhilischnyh_prav_zhitelnitsy_b)

<sup>14</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 121.

Ежегодно отмечается «неподвижность» очереди по двум видам жилищного учета: на предоставление социального жилья и нуждающихся в содействии в улучшении жилищных условий граждан в виде финансовой поддержки.

Обязательства по обеспечению жилыми помещениями очередников и внеочередников исполняются частично. Граждане, не имеющие льгот и принятые на жилищный учет по предоставлению жилья в 1980 году, почти 40 лет ожидают его. Целевые программы Санкт-Петербурга, направленные на оказание содействия в улучшении жилищных условий граждан, финансируются недостаточно, вследствие чего ежегодно не исполняются.

Темпы ввода жилья в эксплуатацию, которые являются важным фактором для предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга для граждан, за последние три года остаются практически неизменными и требуют ускорения.

В связи с частичным неисполнением годовых жилищных планов<sup>15</sup> в 2019 году в Санкт-Петербурге существенно возросло количество граждан, длительное время ожидающих социальное жилье.

Так, на 1 января 2019 года неисполненными оставались обязательства по предоставлению 1 361 квартиры для очередников 2017 года<sup>16</sup> и 1 789 квартир для очередников 2018 года<sup>17</sup>.

На 1 января 2020 года остаются неисполненными обязательства по предоставлению 4 051 квартиры (за 2017–2019 годы)<sup>18</sup>.

Среди незащищенных категорий, годами ожидающих жилье: граждане, имеющие трех и более несовершеннолетних детей, семьи, имеющие в составе детей-инвалидов, дети-сироты, инвалиды-колясочники. Их количество постоянно возрастает.

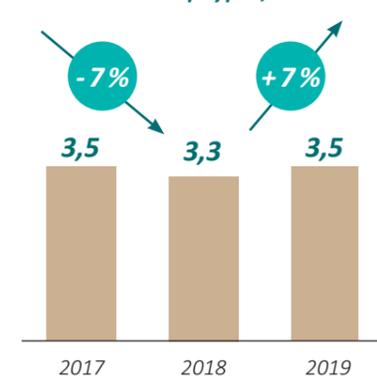
<sup>15</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 81, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 108–109.

<sup>16</sup> В том числе многодетная семья С., указанная в Докладе Уполномоченного за 2018 год, с. 110.

<sup>17</sup> Письмо Жилищного комитета от 28.08.2019 № 02-19-277/19-0-1.

<sup>18</sup> Распоряжение Жилищного комитета от 17.01.2020 № 22-р.

Объемы ввода жилья в Санкт-Петербурге, млн кв.м



<https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/statistic/development/>

На 1 января 2020 года на жилищных учетах состоит **137 061 семья**

(на 10 637 семей – 7,2 % меньше, чем в 2019 году),

в том числе 125 904 семьи

на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях

(на 9 580 семей – 7 % меньше, чем в 2019 году),

11 157 семей на учете нуждающихся в содействии

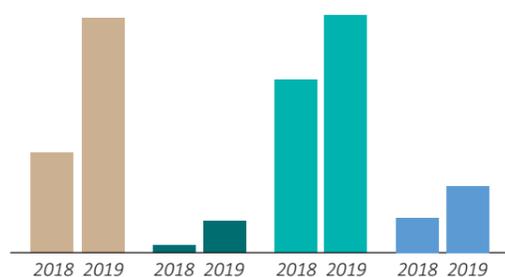
в улучшении жилищных условий (на 1 057 семей – 8,6 % меньше, чем в 2019 году).

**За десять месяцев 2019 года на 31,7 % (с 256 до 375)**

**увеличилось количество семей, состоящих на учете, имеющих право на заключение договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.**

Письмо Жилищного комитета от 30.12.2019 № 02-19-434/19-0-1

### Граждане незащищенных категорий, ожидающие предоставления жилья



Граждане, имеющие трех и более несовершеннолетних детей (в 2019 году – 485, в 2018 году – 208)

Семьи, имеющие в составе детей-инвалидов (в 2019 году – 68, в 2018 году – 18)

Дети-сироты (в 2019 году – 492, в 2018 году – 359)

Инвалиды-колясочники (в 2019 году – 138, в 2018 году – 73)

**Обеспечение жильем льготных категорий граждан**<sup>19</sup>. Ежегодно увеличивается количество людей, страдающих хроническими заболеваниями, которым вне очереди не предоставляется жилье.

Так, на 1 января 2019 года не было предоставлено 483 жилых помещения (с 2018 года – 304, с 2017 года – 179) людям, страдающим хроническими заболеваниями, включенным в жилищные планы на 2017, 2018 годы<sup>20</sup> и перешедшим в жилищный план на 2019 год<sup>21</sup>.

По состоянию на 20 декабря 2019 года остаются неисполненными обязательства по предоставлению 190 квартир по жилищному плану 2019 года, 214 квартир – по жилищному плану 2018 года, 82 квартиры – по жилищному плану 2017 года<sup>22</sup>.

В ЖК РФ не урегулирован вопрос о внеочередном предоставлении жилья хроническим больным, проживающим в отдельной квартире, и без определенного места жительства. Отсутствие в ЖК РФ указания на срок, в течение которого должно быть предоставлено жилье гражданам указанной категории, органами власти воспринимается как возможность отсрочки его предоставления. Из-за этого жилье предоставляется не вне очереди,

а лишь по мере включения граждан в годовой жилищный план<sup>23</sup> и наличия государственного жилищного фонда социального использования.

В Санкт-Петербурге также нет единообразной судебной практики по вынесению решений о предоставлении жилья хроническим больным.

Так, есть решения о незамедлительном предоставлении жилья указанным гражданам, проживающим в отдельных квартирах<sup>24</sup> (в основу положено определение Судебной колле-

<sup>19</sup> В соответствии с жилищным законодательством (часть 2 статьи 57 ЖК РФ, пункт 2 статьи 1 Закон Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 407-65 «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге») граждане, страдающие тяжелой формой хронического заболевания, а также инвалиды-колясочники подлежат внеочередному обеспечению жилыми помещениями государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга по договорам социального найма.

<sup>20</sup> В том числе граждане М. и К., указанные в Докладе Уполномоченного за 2018 год, с. 110.

<sup>21</sup> Раздел 2 Годового жилищного плана на 2019 год, утвержденного распоряжением Жилищного комитета от 21.01.2019 № 43-р.

<sup>22</sup> Письмо Жилищного комитета от 30.12.2019 № 02-19-434/19-0-1.

<sup>23</sup> Пункт 1 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 25.10.2006 № 1277 «О порядке формирования годовых жилищных планов».

<sup>24</sup> Решение Кировского районного суда от 22.10.2018 (гражданское дело 2-2532/2018), апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 12.02.2019 № 33-3393/2019.

гии по гражданским делам ВС РФ от 03.07.2018 № 20-КГ18-22<sup>25</sup>), а также об отказе в предоставлении социального жилья во внеочередном порядке указанным лицам, проживающим в отдельной квартире, а также лицам без определенного места жительства<sup>26</sup> (в основу которых положено определение КС РФ от 12.04.2011 № 551-О-О<sup>27</sup>).

Таким образом, необходимо внести изменения и дополнения в ЖК РФ, четко устанавливающие право людей, страдающих тяжелой формой хронического заболевания, на внеочередное предоставление жилья.

Право на внеочередное предоставление жилья инвалидам-колясочникам также не соблюдается.

Жилищным планом на 2019 год было предусмотрено предоставить 138 квартир для проживания инвалидов-колясочников. На 1 января 2019 года сохранялись обязательства 2017–2018 годов по предоставлению 94 квартир<sup>28</sup> (с 2018 года – семь, с 2017 года – 87).

В 2019 году для указанной категории граждан была приобретена<sup>29</sup> только 181 квартира, из которой предоставлена всего лишь 21, притом что потребность в предоставлении жилья составляла 232 квартиры<sup>30</sup>.

На 1 января 2020 года остаются неисполненными обязательства 2017–2019 годов по предоставлению 218 квартир<sup>31</sup>.

**Неисполнение представлений прокуратуры.** Имеющаяся практика внесения представлений администрациям районов Санкт-Петербурга не является действенной мерой по устранению нарушений жилищного законодательства по предоставлению жилья. Внесенные представления часто не исполняются. Например, внесенное прокуратурой Невского района представление в адрес главы администрации района в отношении М.<sup>32</sup> не исполнено. Вопрос об обеспечении его жильем до настоящего времени не решен.

Более эффективной мерой прокурорского реагирования является защита интересов граждан в судебном порядке (статья 45 ГПК РФ). Однако, согласно сведениям прокуратуры Санкт-Петербурга<sup>33</sup>, в 2019 году данная мера реагирования не применялась ни по заявлениям граждан, не обеспеченных жильем, ни по обращениям Уполномоченного<sup>34</sup>.

<sup>25</sup> ВС РФ определил, что дополнительные условия для реализации права на предоставление жилья, такие как фактическое финансирование и наличие квартир в жилищном фонде субъекта РФ или в муниципальном жилищном фонде, федеральное законодательство не содержит.

<sup>26</sup> Решение Московского районного суда от 12.07.2018 по административному делу № 2а-2632/2018, вступившему в законную силу 05.12.2018 (апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.12.2018 № 33а-22882/2018), апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 08.05.2018 № 33-8669/2018 по делу № 2-7188/2017.

<sup>27</sup> КС РФ определил, что право внеочередного обеспечения реализуется только тогда, когда заболевание делает невозможным проживание с носителем заболевания других семей, то есть граждан, проживающих в коммунальных квартирах.

<sup>28</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 110.

<sup>29</sup> В рамках трех заключенных контрактов с застройщиками СК «Дальпитерстрой», «Группа ЛСР».

<sup>30</sup> Письмо КИО от 06.05.2019 № 30697-22.

<sup>31</sup> Раздел 2 жилищного плана на 2020 года, утвержденного распоряжением Жилищного комитета от 17.01.2020 № 22-р.

<sup>32</sup> Письмо прокуратуры Невского района от 18.12.2019 № 8-18в2019 (о невозможности устранить нарушение федерального законодательства в настоящее время по причине отсутствия в распоряжении администрации жилых помещений необходимой квартирографии).

<sup>33</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 22.10.2019 № 07-46-2019.

<sup>34</sup> В защиту интересов М. и П., подлежащих обеспечению в 2017–2018 годах.



Представители УФССП и Уполномоченного на совместном приеме граждан. 27.06.2019.

**Неисполнение судебных решений.** В Санкт-Петербурге социальное жилье зачастую не предоставляется даже по вынесенным судебным решениям.

Согласно сведениям УФССП<sup>35</sup>, в 2019 году было возбуждено семь исполнительных производств по предоставлению жилья, все они не были исполнены. Окончены: одно исполнительное производство, возбужденное в 2014 году (инвалиду-колясочнику, имеющему внеочередное право на обеспечение жильем<sup>36</sup>), одно – в 2016 году, семь – в 2018 году.

На 1 октября 2019 года остаются неисполненными: одно исполнительное производство, возбужденное в 2013 году, два – в 2016 году, одно – в 2017 году.

Так, в течение шести лет не исполняется решение Ленинского районного суда от 21 августа 2013 года о предоставлении гражданину жилого помещения в порядке очереди. Поскольку в решении не указан срок предоставления жилья, его фактическое исполнение в ближайшее время вряд ли возможно.

Длительное неисполнение судебных решений о предоставлении жилья гражданам нарушает гарантированные Конституцией РФ права на доступ к правосудию и на судебную защиту, на жилище и, согласно позиции ЕСПЧ<sup>37</sup>, может являться основанием для привлечения уполномоченных органов публичной власти к гражданско-правовой ответственности, в том числе связанной с выплатой компенсации лицам, с которыми необоснованно затягивается или не заключается договор социального найма.

В соответствии со статьей 203 ГПК РФ граждане вправе обратиться в суд с заявлением об изменении способа исполнения судебного решения о предоставлении жилья – на взыскание денежных средств для самостоятельного приобретения жилья.

Так, например, в Приморском крае имеется положительная судебная практика по такому изменению способа<sup>38</sup>, в то время как в Санкт-Петербурге судебной практики пока нет.

Вопрос исполнения судебных решений по предоставлению гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда может быть решен путем формирования резерва жилых помещений в годовых жилищных планах, на что Уполномоченный уже указывал<sup>39</sup>.

В 2019 году резервный фонд снова не был сформирован. Жилищный комитет сообщил<sup>40</sup>, что такая возможность отсутствует в связи со снижением объемов вводимого жилья и отсутствием в распоряжении районных администраций Санкт-Петербурга свободных и освободившихся жилых помещений, которые могут быть использованы в качестве резервного фонда.

<sup>35</sup> Письмо УФССП от 04.10.2019 № 78901/19/66144.

<sup>36</sup> Письмо УФССП от 22.11.2019 № 78901/19/76969.

<sup>37</sup> Постановление ЕСПЧ от 02.05.2013 по делу «Древаль и другие (Dreval and Others) против России» (жалоба № 40075/03); Постановление ЕСПЧ от 01.07.2014 по делу «Герасимов и другие против России» (жалобы № 29920/05 и др.).

<sup>38</sup> Апелляционное определение Приморского краевого суда от 18.07.2017 по делу № 33-7265/2017.

<sup>39</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 113.

<sup>40</sup> Письмо Жилищного комитета от 05.08.2019 № 02-19-151/19-1-1.

При этом, согласно данным, предоставленным Уполномоченному районными администрациями, в городе имеется значительное количество свободных и освободившихся жилых помещений социального использования (отдельных квартир и комнат в коммунальных квартирах), но большая часть из них не пригодна для жилья, поэтому не может быть предоставлена гражданам и, соответственно, не может использоваться в качестве резервного фонда.

Так, только в трех районах Санкт-Петербурга имеется 537 свободных жилых помещений, но пригодны для жилья лишь 115 (21 %): в Пушкинском районе из 54 жилых помещений – 34 (63 %) не подлежат предоставлению (требуется ремонт)<sup>41</sup>; в Приморском районе из 258 жилых помещений – 194 (75,2 %) не подлежат предоставлению (из них: 84 – непригодно для проживания, в 28 – требуется ремонт), 12 (4,6 %) – переведены в нежилой фонд<sup>42</sup>; в Курортном районе из 225 жилых помещений – 194 (86,2 %) не подлежат предоставлению (из них: 184 – непригодно для проживания, в пяти требуется ремонт, по одному – судебное разбирательство), два (0,9 %) – переведены в нежилой фонд<sup>43</sup>.

**Доступность жилищной инфраструктуры для инвалидов.** Проблемы доступности жилищной инфраструктуры для людей с ограниченными возможностями здоровья с 2015 года отмечались Уполномоченным в ежегодных докладах<sup>44</sup>.

В докладе за 2018 год Уполномоченный обращал внимание на недостатки в работе региональной межведомственной комиссии Санкт-Петербурга по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды (Региональная МВК), связанные в основном с затягиванием сроков приспособления жилья инвалидов (адаптирования) с учетом их специфических потребностей.

Жилищному комитету было рекомендовано разработать нормативный правовой акт, регламентирующий взаимодействие Региональной МВК с ее районными подкомиссиями, а также обеспечить контроль за их работой<sup>45</sup>.

В 2019 году Жилищным комитетом были приняты меры, направленные на упорядочение работы районных подкомиссий Региональной МВК; разработанная Примерная форма регламента работы районной подкомиссии Региональной МВК направлена в администрации всех районов Санкт-Петербурга<sup>46</sup>. Но, несмотря на установленный регламент, районные подкомиссии продолжают нарушать сроки работы.

Яркий пример нерасторопности должностных лиц – в обращении гражданина Ч.<sup>47</sup> в защиту интересов его супруги, инвалида I группы, проживающей по адресу: Санкт-Петербург, пр. Наставников, д. 45<sup>48</sup>. В нарушение предусмотренного семидневного срока<sup>49</sup>

<sup>41</sup> Письмо администрации Пушкинского района от 28.11.2019 № 07-26-14105/19-0-1.

<sup>42</sup> Письмо администрации Приморского района от 05.12.2019 № вх-10-5368/19-0-1.

<sup>43</sup> Письмо администрации Курортного района от 11.12.2019 № 01-23-1029/19-0-1.

<sup>44</sup> Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 147–149, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 156–157, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 130–131, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 113–115.

<sup>45</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 13, 121.

<sup>46</sup> Письмо Жилищного комитета от 05.08.2019 № 02-19-151/19-1-1.

<sup>47</sup> Обращение от 10.04.2019 № 405/19.

<sup>48</sup> Со слов заявителя, парадная указанного многоквартирного дома не соответствует нормативным требованиям по доступности для инвалидов и других маломобильных групп населения.

<sup>49</sup> Пункт 2.4 Положения о порядке создания и работы районных подкомиссий региональной межведомственной комиссии Санкт-Петербурга по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды (приложение к Положению о порядке создания и работы региональной межведомственной комиссии, утвержденному постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 24.05.2017 № 389).

проект акта обследования жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме был направлен районной подкомиссией Красногвардейского района в Региональную МВК спустя пять месяцев после обследования (30 мая 2019 года)<sup>50</sup>.

При принятии Региональной МВК заключения о возможности приспособления жилых помещений инвалидов Жилищным комитетом осуществляется подготовка проекта правового акта Правительства Санкт-Петербурга, предусматривающего включение адресов в План мероприятий по приспособлению жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов (План мероприятий)<sup>51</sup>.

Разделом 3 Плана мероприятий<sup>52</sup> (Раздел) были предусмотрены мероприятия по приспособлению 73 жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах со сроком исполнения 2018–2019 годы, организация выполнения которых возложена на администрации районов Санкт-Петербурга. Из них в 2019 году только по 28 адресам указанные работы были выполнены; по 16 адресам разработана и согласована проектно-сметная документация, мероприятия по приспособлению планируется завершить в 2020 году. В связи с невозможностью приспособления 12 адресов были исключены из Раздела<sup>53</sup>, 17 адресов находятся на стадии исключения. Из запланированных на 2019 год мероприятий по факту исполнено 38,3 %, на стадии исполнения – 22 %, не подлежат приспособлению – 39,7 %.

Включение адресов многоквартирных домов в План мероприятий не всегда гарантирует приспособление жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов.

Внесенные изменения в действующее жилищное законодательство, в том числе регламентирующие порядок признания занимаемых инвалидами жилых помещений непригодными для их проживания<sup>54</sup>, приводят к тому, что инвалид длительное время не может воспользоваться правом на предоставление социального жилья вне очереди.

**Реализация целевых программ.** Право на жилище также реализуется участием граждан в целевых программах, направленных на улучшение жилищных условий, с использованием разных форм содействия.

Высокой социальной значимостью обладает целевая программа «Расселение коммунальных квартир»<sup>55</sup>, темпы реализации которой замедляются<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> Письма Жилищного комитета (от 06.05.2019 № ОБ-5186-2/19-0-1, от 22.08.2019 № ОБ-5186-3/19-0-2, от 07.11.2019 № ОБ-5186-4/19-0-1).

<sup>51</sup> Пункт 3.6. Положения о порядке создания и работы региональной межведомственной комиссии Санкт-Петербурга по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, утвержденному постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 24.05.2017 № 389.

<sup>52</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.05.2017 № 389.

<sup>53</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.07.2019 № 496, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 08.11.2019 № 772, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.12.2019 № 873.

<sup>54</sup> Постановление Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

<sup>55</sup> Закон Санкт-Петербурга от 02.11.2007 № 513-101 «О целевой программе Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге»». Начало реализации программы – 2008 год, окончание реализации программы – 2020 год.

<sup>56</sup> Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 91, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 80, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 116.

При неизменном объеме финансирования (3 100 млн руб.) уменьшилось количество семей, получивших социальные выплаты: в 2019 году их количество составило 2 752, что на 2,2 % меньше по сравнению с 2018 годом (2 815). Участникам программы не обеспечена в равной степени реализация права на социальную выплату.

Так, в программе участвуют как граждане, имеющие первоочередное право<sup>57</sup>, так и не имеющие его. Однако в нормативных актах<sup>58</sup> их количественное соотношение не определено. В результате на протяжении трех лет в список получателей социальной выплаты включаются только граждане, имеющие первоочередное право<sup>59</sup>. При этом граждане, не имеющие такого права, длительно не могут получить социальные выплаты<sup>60</sup>.

С учетом значимости программы необходимо принять меры, направленные на обеспечение прав участников, не имеющих первоочередного права.

При неизменном (300 млн руб., как и в 2018 году) объеме финансирования целевой программы Санкт-Петербурга «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге» в 2019 году меньшее количество семей получили социальные выплаты для приобретения или строительства жилых помещений (на 30 декабря 2019 года – 599 семей, в 2018 году – 665 семей).

Социальная выплата является единственной формой содействия в программе и, как показала практика, – востребованной (весь объем финансирования в 2019 году был израсходован к началу четвертого квартала, в 2018 году – к середине третьего квартала).

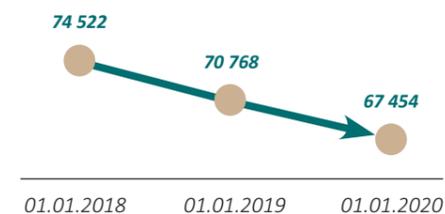
<sup>57</sup> Граждане, имеющие трех и более несовершеннолетних детей; проживающие в многокомнатной коммунальной квартире и состоящие на жилищных учетах 15 и более лет; проживающие в коммунальной квартире, включенной в перечень коммунальных квартир.

<sup>58</sup> Порядок формирования списка получателей социальных выплат (Сводный список).

<sup>59</sup> Письмо СПб ГБУ «Горжилобмен» от 22.10.2019 № 5-1420/19-0-1.

<sup>60</sup> Обращение от 21.02.2019 № 208/19 (на учете с 23.06.2008), обращение от 22.05.2019 № 552/19 (на учете с 8 сентября 1994 года), обращение от 18.06.2019 № 648/19 (на учете с 12 марта 2015 года).

Количество коммунальных квартир в Санкт-Петербурге



**За 2019 год улучшены жилищные условия 8 065 семей, расселено 3 168 коммунальных квартир**  
(в 2018 году улучшены жилищные условия 8 633 семей, расселено 3 754 коммунальные квартиры; в 2017 году улучшены условия 10 373 семей, расселено 4 012 квартир).

Семьи, улучшившие жилищные условия по программе «Развитие долгосрочного ипотечного кредитования в Санкт-Петербурге»



### Количество участников программы «Молодежи – доступное жилье»

На 1 января 2019 года:

12 211 – получение социальной выплаты,

3 055 – приобретение жилья у Оператора,

1 468 – получение целевого жилищного займа.

На 1 января 2018 года:

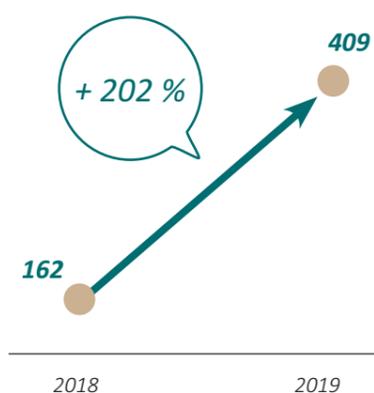
11 887 – получение социальной выплаты,

4 093 – приобретение жилья у Оператора,

1 592 – получение целевого жилищного займа.

<http://gorcenter.spb.ru/stat/>

Улучшение жилищных условий по программе «Жилье работникам бюджетной сферы» (семьи)



В рамках целевой программы «Молодежи – доступное жилье» чаще всего используется предоставление социальных выплат для оплаты части стоимости жилого помещения.

При увеличении на 13 % объема финансирования программы (в 2019 году – 1 763 млн руб.<sup>61</sup>, в 2018 году – 1 561 млн руб.) количество семей, которым были предоставлены социальные выплаты, незначительно изменилось (с 1 083<sup>62</sup> в 2018 году до 1 129 в 2019 году).

При наличии в 2018 году положительной динамики увеличения количества семей, которым были предоставлены жилые помещения на условиях беспроцентной рассрочки (до 70 % от стоимости жилого помещения, сроком до 10 лет) и целевые жилищные займы, в 2019 году указанный показатель уменьшился на 35 %: с 1 317 семей в 2018 году до 854 семей в 2019 году, вернувшись на уровень 2017 года.

В 2019 году резко увеличился объем финансирования на предоставление социальных выплат, в рамках целевой программы Санкт-Петербурга «Жилье работникам бюджетной сферы» (с 87 млн 70 тыс. руб. в 2018 году до 335 млн 70 тыс. руб. в 2019 году) содействие было оказано 490 семьям, что на 202 % больше по сравнению с 2018 годом (162 семьям), заключено 39 договоров купли-продажи жилых помещений с рассрочкой платежа на беспроцентной основе (в 2018 год – 22 договора).

В 2020 году плановый объем финансирования программы по улучшению жилищных условий работникам бюджетной сферы увеличен вдвое<sup>63</sup>. Объем других программ<sup>64</sup> практически не изменился по сравнению с 2019 годом<sup>65</sup>. Этого явно

<sup>61</sup> Письмо Жилищного комитета от 30.12.2019 № 02-19-434/19-0-1.

<sup>62</sup> Письмо Жилищного комитета от 21.01.2019 № 02-20-4496/18-0-1.

<sup>63</sup> Закон Санкт-Петербурга от 29.11.2019 № 614-132 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

<sup>64</sup> «Молодежи – доступное жилье», «Расселение коммунальных квартир», Развитие долгосрочного кредитования в Санкт-Петербурге».

<sup>65</sup> Закон Санкт-Петербурга от 30.11.2018 № 711-144 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

### Объем финансирования целевых программ из бюджета Санкт-Петербурга (2019–2020 годы)

	2018	2019	
«Жилье работникам бюджетной сферы»	337 863 000 руб.	602 253 000 руб.	▲
«Молодежи – доступное жилье»	1 400 054 000 руб.	1 588 955 000 руб.	▲
«Расселение коммунальных квартир»	2 777 700 000 руб.	3 100 000 000 руб.	▲
«Развитие долгосрочного кредитования в Санкт-Петербурге»	300 000 000 руб.	300 000 000 руб.	=

недостаточно для обеспечения имеющейся потребности в улучшении жилищных условий очередников.

**Ликвидация аварийного жилья.** В целях переселения граждан из аварийного жилищного фонда Правительством Санкт-Петербурга ежегодно утверждается Адресный перечень многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу и реконструкции (Адресный перечень).

На 2019–2020 годы в Адресный перечень<sup>66</sup> было включено 12 многоквартирных домов (большинство из которых – в Приморском и Курортном районах) для расселения из аварийного жилищного фонда 22 семей (75 человек).

На 1 января 2020 года расселению подлежат 22 многоквартирных дома, включая 18 многоквартирных домов, признанных аварийными до 1 января 2019 года<sup>67</sup>.

Отмеченная Уполномоченным в 2018 году тенденция снижения объемов расселяемого фонда<sup>68</sup> по-прежнему сохраняется (в 2018 году из 23 многоквартирных домов расселено пять (22 %), в 2019 году из 30 многоквартирных домов расселено всего восемь (27 %). В связи с этим реализация обозначенных Губернатором планов по устойчивому сокращению непригодного для проживания жилищного фонда и завершению его расселения к 2021 году<sup>69</sup> вызывает сомнения.

Для переселения граждан из представляющего угрозу их жизни и здоровью жилья необходимо увеличение темпов расселения аварийного жилья не менее чем на 50 %

Вопрос увеличения объема расселения может быть решен в том числе с привлечением федеральной финансовой поддержки – за счет средств государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

<sup>66</sup> Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2019 № 16-рп «Об утверждении Адресного перечня многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, подлежащих расселению в 2019–2020 годах», Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 01.11.2019 № 38-рп «О внесении изменений в распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2019 № 16-рп».

<sup>67</sup> <https://finance.rambler.ru/realty/43054291-rasselenie-avariynogo-zhilya-v-peterburge-zavershitsya-k-2021-godu-s-operezheniem-plana/>

<sup>68</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 117.

<sup>69</sup> <https://fondgkh.ru/news/generalnyy-direktor-fonda-zhkh-konstantin-tsitsin-prinyal-uchastie-v-soveshchanii-o-khode-realizatsii-natsionalnogo-proekta-zhile-i-gorodskaya-sreda-pod-predsedatelstvom-zamestitya-predsedatelya-pravitelstva-rf-vitaliya-mutko-v-gorode-sankt-peterburge/>



Заседание межведомственной группы при Уполномоченном по разработке предложений, направленных на изменение правового регулирования в сфере налогообложения коммунальных квартир. 08.02.2019.

**Защита прав собственников комнат в коммунальных квартирах.** В 2019 году в адрес Уполномоченного поступали обращения граждан о несогласии с практикой начисления налога на имущество физических лиц – комнаты в коммунальных квартирах.

Сложившийся в городе порядок исчисления налога на комнаты в коммунальных квартирах большой площади в историческом центре приводит к тому, что его сумма значительно превышает размер налога на отдельную однокомнатную квартиру, что противоречит принципам равенства и недискриминации в сфере налогообложения.

На основании части 4 статьи 403 НК РФ налоговая база в отношении комнаты, части квартиры определяется как ее кадастровая стоимость, уменьшенная на величину кадастровой стоимости 10 кв. м. площади этой комнаты, части квартиры.

Однако в Санкт-Петербурге налоговая база по налогу на имущество физических лиц применительно к коммунальным квартирам определяется исходя из общей площади жилого помещения, уменьшенной на 20 кв. м. (что предусмотрено частью 3 статьи 403 НК РФ для отдельных квартир).

Это связано с порядком кадастрового учета коммунальных квартир в Санкт-Петербурге, в соответствии с которым объектом приватизации является не комната, а доля в собственности на коммунальную квартиру, передаваемую в общую долевую собственность.

Кроме того, Законом Санкт-Петербурга «О налоге на имущество физических лиц в Санкт-Петербурге» для комнат в коммунальных квартирах установлены налоговые ставки в зависимости от кадастровой стоимости всего налогооблагаемого имущества (до 7 млн руб. – 0,1 %, от 7 до 20 млн руб. – 0,15 %; свыше 20 млн руб. – 0,2 %). Ввиду того, что ставка определяется исходя из кадастровой стоимости всей квартиры, собственники комнат уплачивают налог по повышенной ставке, в то время как рыночная стоимость самих комнат редко превышает 7 млн руб.

Для устранения причин нарушений прав собственников комнат в коммунальных квартирах при Уполномоченном была создана межведомственная группа по разработке пред-

ложений, направленных на изменение правового регулирования в сфере налогообложения коммунальных квартир, в которую вошли представители государственных органов<sup>70</sup>.

Итогом совместной законотворческой работы стало принятие закона<sup>71</sup>, устанавливающего льготу по оплате налога на имущество физических лиц собственникам комнат в коммунальных квартирах. Однако изменения не коснулись вопроса исчисления налоговой ставки исходя из кадастровой стоимости всей коммунальной квартиры (без учета цены отдельных ее комнат). В связи с этим работа межведомственной группы по совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга будет продолжена.

**Долевое участие в строительстве многоквартирных домов** – один из основных способов удовлетворения потребностей граждан в жилье, однако для дольщиков имеются риски в виде невыполнения проектов жилищного строительства либо нарушения сроков строительства объектов недвижимости.

В 2019 году Комитетом по строительству были выявлены нарушения застройщиками требований законодательства в области долевого строительства многоквартирных домов, а также факты уклонения от исполнения застройщиками вынесенных предписаний и административных наказаний.

Несмотря на принятие Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и внесение в него изменений и дополнений, направленных на защиту прав дольщиков, проблема обманутых дольщиков все еще существует.

На 12 декабря 2019 года в реестре участников долевого строительства, нуждающихся в защите, в Санкт-Петербурге (Реестр) состоят 130 граждан<sup>72</sup>.

Застройщиком SetI Group в рамках политики социальной ответственности компании взамен недостроенного жилья выплачены денежные компенсации на общую сумму в размере 160 млн руб.<sup>73</sup>

*В 2019 году в рамках контроля за деятельностью застройщиков Комитетом по строительству вынесено:*

- **три предостережения** о недопустимости нарушения обязательных требований;
- **два представления** об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного нарушения;
- **11 предписаний** об устранении нарушений, из которых пять не исполнено;
- **154 постановления** о наложении штрафа, в том числе за неисполнение предписаний, на общую сумму в размере 10 млн 796 тыс. руб., большинство из которых находятся на принудительном исполнении в отделах УФССП;
- **два материала**, свидетельствующие о наличии признаков уголовно-наказуемого деяния, предусмотренного статьей 200.3 УК РФ, направлены в ГУ МВД России.

*Письмо Комитета по строительству от 08.11.2019 № 01-50-17175/19-0-1*

<sup>70</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/08\\_02\\_2019\\_pri\\_peterburgskom\\_ombudsmene\\_sozdana\\_me](http://ombudsmanspb.ru/ru/08_02_2019_pri_peterburgskom_ombudsmene_sozdana_me)

<sup>71</sup> Законом Санкт-Петербурга от 27.11.2019 № 606-131 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга о налогах и сборах» (статья 1) внесены изменения в Закон Санкт-Петербурга от 28.06.1995 № 81-11 «О налоговых льготах» (вступил в силу 1 января 2020 года).

<sup>72</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 13.12.2019 № 020-01-48-7244/19-0-1.

<sup>73</sup> <https://news.rambler.ru/other/42674146-setl-group-sokratila-reestr-obmanutyh-dolschikov-peterburga-na-44-pozitsii/>



Жилой комплекс «Мейн Хаус» (Гражданский пр., д. 107). Один из долгостроев ООО «Чесма-Инвест», который был передан ООО «ПСМ-Классик». Введен в эксплуатацию в IV квартале 2019 года.

Фото с официальной страницы ЖК в социальной сети «ВКонтакте».

На начало ноября 2019 года из 29<sup>74</sup> проблемных объектов жилищного строительства введено в эксплуатацию только 11. Так, к ноябрю 2019 года<sup>75</sup> ООО «ПСМ-Классик» завершены работы по строительству и введены в эксплуатацию три долгостроя с 2001 года, обязательства по которым перешли в 2015 году от предыдущего застройщика ООО «Чесма-Инвест» и дольщики которого были включены в Реестр. По десяти объектам строительные работы завершаются<sup>76</sup>.

Нерешенной остается проблема строительства многоквартирного дома в Красногвардейском районе (Муринская дорога, участок № 4), которая была отражена в Докладе Уполномоченного за 2017 год<sup>77</sup>. Инвестором ООО «Норманн-Веста» так и не были предоставлены 44 квартиры участникам

долевого строительства, включенным в Реестр<sup>78</sup>, в связи с расторжением договора аренды на инвестиционных условиях<sup>79</sup>. Строительство объекта в настоящее время не завершено.

По оценкам экспертов<sup>80</sup>, в 2019 году на 30 % возросло количество застройщиков, пребывающих в процедуре банкротства, что приведет к увеличению числа пострадавших граждан.

Так, два застройщика (ООО «ФБ «Сестрорецк» и ООО «Норманн-Центр») Арбитражным судом города Санкт-Петербурга и Ленинградской области были признаны несостоятельными (банкротами), в отношении одного застройщика (НАО «ИСГ «Норманн») была введена процедура банкротства – наблюдение<sup>81</sup>.

В настоящее время разработан<sup>82</sup> новый механизм перехода на счета эскроу, который призван улучшить ситуацию с долевым строительством, однако его эффективность пока сложно оценить.

Одной из системных проблем в сфере содержания жилищного фонда является **неготовность многоквартирных домов к отопительному сезону**. Каждый год<sup>83</sup> к отопительному сезону районные администрации докладывают о 100-процентной готовности многоквартирных домов, однако эта информация не соответствует действительности.

Так, в 2019 году проверками ГЖИ были выявлены нарушения в 621 из 2 642 зданий, что означает неготовность к отопительному сезону 2019/2020 почти четверти (24 %) многоквартирных домов. Оказались не готовы к отопительному сезону 62 из 78 (79,5 %) многоквартирных домов, принадлежащих Минобороны России (дома для военнослужащих)<sup>84</sup>.

Больше всего выявлено нарушений в содержании теплоцентров (в 2019 году – 31 %, в 2018 году – 30 %) и подвалов (в 2019 году – 30 %, в 2018 году – 31 %). Отмечены также нарушения в содержании чердачных помещений (в 2019 году – 13 %, в 2018 году – 12 %), лестничных клеток (в 2019 году – 14 %, в 2018 году – 20 %) и др.<sup>85</sup>.

В 2019 году КЭИО на тепловых сетях зафиксировано 8 546 технологических нарушений: в АО «Теплосеть Санкт-Петербурга» – 4 981, ГУП «ТЭК СПб» – 3 522, ООО «Петербургтеплоэнерго» – 43<sup>86</sup>.

Причинами аварийных ситуаций на коммунальных теплосетях являются несвоевременный ремонт неисправных участков теплосетей, их ненадлежащая эксплуатация, безответственность и безнаказанность сотрудников жилищно-коммунальных служб.

14–25 октября 2019 года в аппарате Уполномоченного была проведена телефонная горячая линия по вопросам обеспечения прав и законных интересов жителей многоквартирных домов в сфере ЖКХ в осенне-зимний отопительный период 2019/2020 года. Жалобы на отсутствие теплоснабжения поступали из восьми районов Санкт-Петербурга, наибольшее количество – из Невского, Фрунзенского, Приморского. По итогам права всех обратившихся были восстановлены.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Законодательному Собранию** внести изменения в действующее законодательство Санкт-Петербурга, исключающие возможность применения в отношении комнат в коммунальных квартирах повышенной налоговой ставки по налогу на имущество физических лиц.

**Жилищному комитету** подготовить предложения о внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.12.2007 № 1537 «О реализации Закона Санкт-Петербурга “О целевой программе Санкт-Петербурга “Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге”» в целях обеспечения гарантии прав граждан, не имеющих первоочередного права на предоставление социальных выплат.

**Администрациям районов** обеспечить своевременное проведение капитального ремонта свободного жилищного фонда для предоставления (в том числе по судебным решениям) гражданам, нуждающимся в жилье.

<sup>74</sup> По состоянию на 1 января 2019 года.

<sup>75</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/komstroy/news/177354/>

<sup>76</sup> Письмо Комитета по строительству от 08.11.2019 № 01-50-17175/19-0-1.

<sup>77</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 86–87.

<sup>78</sup> Среди которых пострадавшие от действий ЗАО «ТермолайнСтрой», ЗАО «Фирма «Р.К.Г.», ЗАО «УНР-86», ООО «Строй-Союз», ООО «Виадук» и др.

<sup>79</sup> Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.06.2019 (дело № А56-15009/2019), определение Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2019, Письмо КИО от 02.12.2019 № 89077-22.

<sup>80</sup> <https://asninfo.ru/articles/1693-zastroyshchikov-presleduyet-bankrotstvo-problema-rentabelnosti-stroitel'nogo-biznesa>

<sup>81</sup> Письмо Комитета по строительству от 03.02.2020 № 01-50-1170/20-0-1.

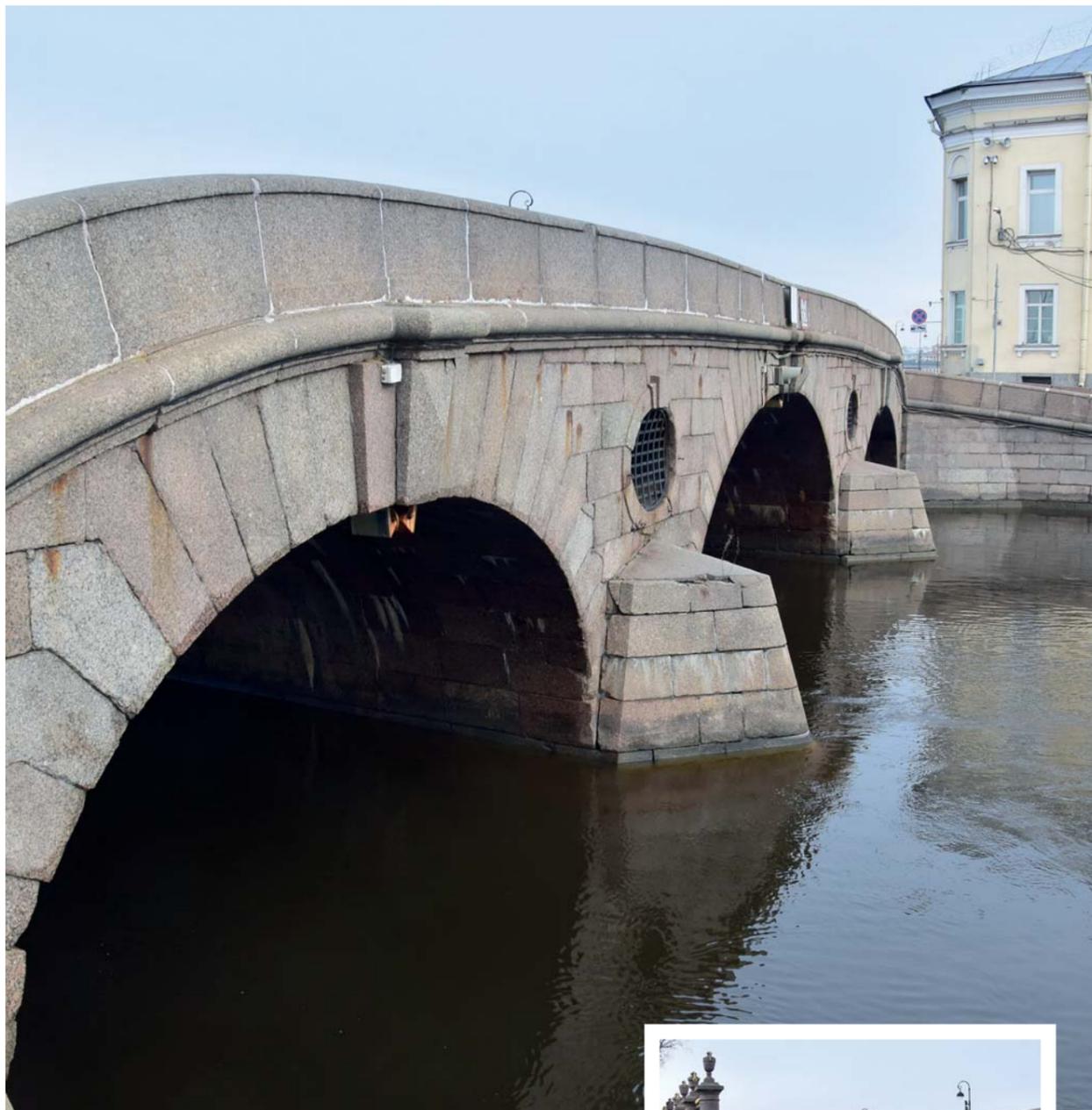
<sup>82</sup> Федеральный закон от 27.06.2019 № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>83</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 118.

<sup>84</sup> Письмо ГЖИ от 13.01.2020 № 08-11-24970/19-0-1.

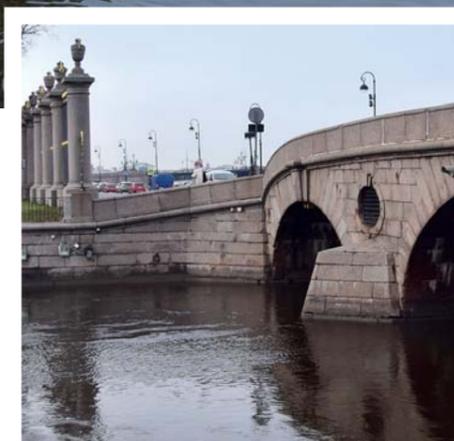
<sup>85</sup> Нарушения в содержании кровли и систем водоотвода (2019 – 10 %, 2018 – 6 %), в главных распределительных щитах (2019 – 2 %, 2018 – 1 %).

<sup>86</sup> Письмо КЭИО от 13.01.2020 № 01-16-25913/19-0-1.



**Прачечный мост** – мост через Фонтанку, соединяющий 1-й Адмиралтейский и Безымянный острова. Один из первых каменных мостов Санкт-Петербурга. Построен одновременно с гранитными набережными левого берега Невы по проекту архитектора Игнатия Росси и инженера Тимофея Насонова в 1769 году.

В названии моста сохранилась память о располагавшемся напротив Летнего сада Прачечном дворе – комплексе хозяйственных служб Главного дворцового управления, где работали и жили в служебных квартирах прачки, кастелянши, белошвейки, скороходы, садовники и истопники.



## 1.7. Право на труд

### Конституция Российской Федерации

#### Статья 37

*Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.*

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

Право на труд относится к числу важнейших социально-экономических прав граждан, гарантированных Конституцией РФ.

Право на труд предполагает не только право на получение работы, но и на ее сохранение, на своевременное получение вознаграждения в размере не ниже установленного государством минимального размера, на безопасные условия труда, на правовую информацию и правовое просвещение в сфере трудовых отношений.

Анализ обращений, поступивших в 2019 году к Уполномоченному, показывает, что в сфере соблюдения трудовых прав граждан актуальными проблемами, препятствующими их реализации, являются:

- невыплата (несвоевременная, неполная выплата) заработной платы;
- нарушения законодательства об охране труда;
- дискриминация в сфере труда.

### Право на оплату труда

Почти 40 % обращений, поступающих в адрес Уполномоченного в сфере трудовых отношений, касаются невыплаты заработной платы.

В соответствии со статьей 352 ТК РФ государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства является одним из основных способов защиты трудовых прав и свобод, в том числе в случае нарушения срока выплаты заработной платы.

В 2019 году государственные инспекторы труда получили право принимать решение о принудительном исполнении работодателем обязанности погашения долгов по начислен-



*Межведомственное совещание по вопросам защиты прав граждан, совмещающих уход за ребенком до 1,5 лет и трудовую деятельность на условиях неполного рабочего времени. Офис Уполномоченного. 12.03.2019.*

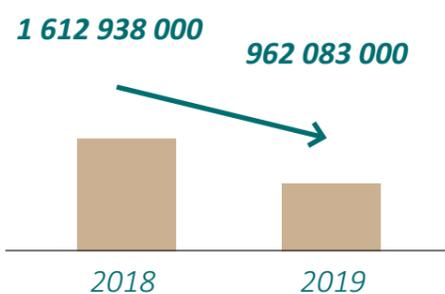
*Уровень безработицы в Санкт-Петербурге является одним из самых низких среди субъектов РФ (1,4 %), ниже – в Москве и Чукотском автономном округе (1,2 %).*

*Письмо ГИТ от 23.01.2020 № 78/10-53-20-4*

**В 2019 году ГИТ было выявлено 41 514 нарушений законодательства в сфере труда, проведено 5 372 проверки соблюдения работодателями норм трудового законодательства (в 2018 году – 4 564 проверки), взыскано более 165 млн руб. штрафов с работодателей за допущенные нарушения трудовых прав граждан.**

\* Письмо ГИТ от 23.01.2020 № 78/10-53-20-4

**Общая сумма произведенных по требованиям государственных инспекторов труда ГИТ выплат задержанной заработной платы за январь – декабрь**



\* Письмо ГИТ от 23.01.2020 № 78/10-53-20-4

\*\* Письмо ГИТ от 24.01.2019 № 78/10-75-19-4

ной, но не выплаченной в срок заработной плате и иным выплатам<sup>1</sup>.

В 2019 году в связи с принятием закона<sup>2</sup> в Санкт-Петербурге активизировался механизм ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства в организациях, учреждениях Санкт-Петербургом<sup>3</sup>. По сравнению с 2018 годом существенно (в пять раз) возросло количество плановых проверок соблюдения трудового законодательства в подведомственных организациях: 44 исполнительных органа государственной власти Санкт-Петербурга (ИОГВ) провели 429 проверок (в 2018 году 31 ИОГВ провел 83 проверки)<sup>4</sup>.

По информации Комитета по труду и занятости, в ходе проверок ИОГВ выявлено 5 138 нарушений требований трудового законодательства, что в четыре раза больше, чем в 2018 году (1 274 нарушения). Наиболее распространенными, так же как и в 2018 году, являются нарушения по оформлению и расторжению трудового договора (42 % от общего количества нарушений), в сфере охраны труда (19 %), по оплате труда (8 %).

Так же как и в 2018 году, наиболее распространенным предметом обращений являлись вопросы оплаты труда (24 % от общего числа обращений), нарушения при заключении и расторжении трудовых договоров (21 % обращений), а также вопросы дисциплины труда (11 % обращений). Чаще всего обращения поступают от работников учреждений образования и здравоохранения (36 % и 35 % от общего числа обращений)<sup>5</sup>.

В течение 2019 года ГСУ СК России по фактам невыплаты заработной платы возбуждено 96 уголовных дел, окончено 86 уголовных дел данной

категории, ущерб по указанным уголовным делам составил 350 млн 335 тыс. руб., из которых возмещено 185 млн 188 тыс. руб.<sup>6</sup>

Вместе с тем принимаемых мер явно недостаточно. По информации ГИТ<sup>7</sup>, на 27 декабря 2019 года задолженность по заработной плате в Санкт-Петербурге составляла 721 млн 907 тыс. руб., что на 300 млн 815 тыс. больше, чем в 2018 году.

По данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростат)<sup>8</sup>, на 1 января 2020 года просроченная задолженность по заработной плате в Санкт-Петербурге составляла 145 млн 300 тыс. руб. (на 1 января 2019 года – 129 млн 100 тыс. руб.).

Разница в данных Петростата и ГИТ о размере задолженности по заработной плате возникает из-за того, что обязанность предоставлять данные в Петростат возложена не на все организации Санкт-Петербурга, а лишь на организации, ведущие определенную экономическую деятельность. Кроме того, недобросовестные работодатели уклоняются от предоставления сведений о наличии просроченной задолженности по выплате заработной платы.

Согласно сведениям, предоставленным Комитетом по труду и занятости, около 50 % общей задолженности по заработной плате в Санкт-Петербурге приходится на организации, работающие по государственным контрактам, заключенным с Минобороны России, и носит практически постоянный характер.

Так, например, в ОАО «ГНИНГИ» (государственный научно-исследовательский навигационно-гидрографический институт) задолженность перед работниками по выплате заработной платы на конец 2019 года составляла 36 млн 400 тыс. руб., в 2018 году она равнялась 40 млн 986 тыс. руб.

В АО «780 ремонтный завод технических средств кораблевождения» задолженность по заработной плате в конце 2019 года зафиксирована в сумме 59 млн 900 тыс. руб. перед 199 работниками, в 2018 году – 25 млн 322 тыс. руб.

В течение 2019 года сохраняла актуальность проблема невыплаты заработной платы работникам субподрядных организаций ОАО «Метрострой», задействованным на строительстве новых линий петербургского метрополитена. На 11 декабря 2019 года общая сумма задолженности перед работниками ОАО «Метрострой» и субподрядных организаций составляла 388 млн 300 тыс. руб.<sup>9</sup>

По итогам проведенных в ноябре 2019 года заседаний межведомственной комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга<sup>10</sup> было установлено, что в ОАО «Метрострой» и в подрядных организациях отсутствуют источники погашения задолженности по заработной плате. Во всех подрядных организациях отсутствуют ликвидные активы.

Основными причинами образовавшейся задолженности по заработной плате перед работниками ОАО «Метрострой» послужили ошибки при принятии управленческих решений, допущенные администрацией организации (в том числе заключение невыгодных государственных контрактов, в которых объемы средств на оплату труда работникам были существенно занижены), несвоевременная приемка государственным заказчиком предъявленных к сдаче работ.

Но эти причины не могут служить оправданием, работники ОАО «Метрострой» заключали трудовые договоры, выполняли работу и имеют право на выплату заработной платы в полном объеме.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.12.2019 № 393-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации по вопросам принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику».

<sup>2</sup> Закон Санкт-Петербурга от 23.12.2016 № 683-121 «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в Санкт-Петербурге».

<sup>3</sup> Указанный механизм является дополнительной мерой по защите трудовых прав граждан на территории Санкт-Петербурга.

<sup>4</sup> Письмо Комитета по труду и занятости от 28.11.2019 № 15-433/19-0-35.

<sup>5</sup> Письмо Комитета по труду и занятости от 04.03.2020 № 15-443/19-170.

<sup>6</sup> Письмо ГСУ СК России от 25.12.2019 № 115-48-2019.

<sup>7</sup> Письмо ГИТ от 23.01.2020 № 78/10-53-20-4.

<sup>8</sup> [https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/3F010140\(2\).pdf](https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/3F010140(2).pdf)

<sup>9</sup> Письмо Комитета по труду и занятости от 28.11.2019 № 15-433/19-0-35.

<sup>10</sup> Межведомственная комиссия при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам содействия легализации трудовых отношений и ликвидации задолженности по заработной плате работниками организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга.



Уволенные работники ТД «Интерторг» требуют выплаты заработной платы в магазине SPAR. Торговый центр «Дунай».

30.12.2019. Фото с сайта 78.ru.

В конце 2019 года в ОАО «Метрострой» был назначен новый руководитель, ситуация с выплатой задолженности по заработной плате начала меняться. По информации Комитета по труду и занятости на 19 февраля 2020 года, долг перед метростроителями сократился более чем в 2,5 раза (оставшаяся задолженность составляла 144 млн 500 тыс. рублей).

В 2019 году работники одного из крупнейших продуктовых ретейлеров в Петербурге ТД «Интерторг» (магазины «Семья», «Спаг»), доля которого на продовольственном рынке Петербурга, по оценке Управления Федеральной анти-

монопольной службы по Санкт-Петербургу, составляла 10,36 %<sup>11</sup>, не получили причитающуюся им заработную плату. Задолженность по заработной плате перед 260 работниками магазинов за ноябрь 2019 года составляла более 4 млн руб.<sup>12</sup>

В результате комплекса мер, реализованных прокуратурой, задолженность перед работниками погашается, гражданам обеспечивается выплата причитающихся денежных средств.

## Проявление дискриминации при приеме на работу

Актуальной проблемой остается нарушение трудовых прав граждан при их трудоустройстве, в том числе дискриминация потенциальных работников – необоснованные отказы в приеме на работу по мотивам, не связанным с профессиональными качествами претендентов.

Законодательство запрещает необоснованный отказ в приеме на работу, а также любые проявления дискриминации при трудоустройстве<sup>13</sup>. За нарушение данного запрета предусмотрена административная ответственность<sup>14</sup>.

Полномочиями по выявлению фактов распространения информации о свободных рабочих местах, содержащей сведения дискриминационного характера, и составлением протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.11.1 КоАП РФ, наделен Комитет по труду и занятости. За 11 месяцев 2019 года ведомством в отношении СМИ, опубликовавших объявления о вакансиях, содержащие требования дискриминационного характера, было вынесено 15 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, составлено 27 протоколов по статье 13.11.1 КоАП РФ<sup>15</sup>.

Однако принимаемых мер недостаточно, поскольку на интернет-ресурсах, размещающих объявления о вакансиях в Санкт-Петербурге, продолжают появляться объявления дискриминационного характера.

Так, по итогам проведенного в аппарате Уполномоченного выборочного мониторинга объявлений о вакансиях в Санкт-Петербурге, размещенных на официальном портале Государ-

ственной службы занятости Санкт-Петербурга<sup>16</sup>, было выявлено, что в 23 % объявлений о вакансиях сотрудников полиции содержатся дискриминационные требования к кандидатам о наличии регистрации на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

В 2019 году Уполномоченным было выявлено, что у граждан РФ, ранее имевших гражданство Украины, отсутствует возможность поступить на службу в органы внутренних дел<sup>17</sup>.

В соответствии с нормами действующего законодательства наличие у гражданина РФ также гражданства (подданства) иностранного государства является препятствием для его поступления на службу в органы внутренних дел<sup>18</sup>.

Согласно информации МВД России, в настоящее время подготовленный Минтруда России проект федерального закона, предусматривающий механизм приема на государственную службу РФ граждан России, имеющих одновременно гражданство иностранного государства, в том числе Украины, которое не прекращено по независящим от них причинам, проходит повторное согласование в федеральных органах исполнительной власти<sup>19</sup>.

Доказывание фактов дискриминации в трудовой сфере является весьма затруднительным. В России нет специализированного органа по расследованию случаев дискриминации при трудоустройстве, не установлены специальные нормы по распределению бремени доказывания по искам о дискриминации. Статьей 56 ГПК РФ предусмотрена обязанность каждой стороны доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено законом. Это означает, что потенциальный работник, считающий, что он подвергся дискриминации при трудоустройстве, обязан доказывать этот факт в суде.

Срок обращения в суд составляет три месяца с момента, когда человек, находящийся в поиске работы, узнал о неправомерности отказа в заключении с ним трудового договора.

Этот срок отличается от срока подачи искового заявления о разрешении трудового спора о невыплате заработной платы (для данной категории дел срок исковой давности составляет один год<sup>20</sup>).

За 11 месяцев 2019 года в Государственную службу занятости населения Санкт-Петербурга обратилось и было зарегистрировано: в целях поиска подходящей работы – **112 268 человек**; в качестве безработных – **28 166 человек**.

Из обратившихся было трудоустроено **60 712 человек** (54,1 % от числа обратившихся)

**Письмо Комитета по труду и занятости от 28.11.2019 № 15-433/19-0-35**

Из 27 протоколов по статье 13.11.1 КоАП РФ, составленных в 2019 году Комитетом по труду и занятости:

– по 10 протоколам вынесены постановления о привлечении к административной ответственности и назначены штрафы,

– по трем назначено наказание в виде предупреждения,

– по одному вынесено устное замечание и по двум вынесено постановление о прекращении производств по делу в связи с отсутствием состава правонарушения.

<sup>11</sup> <https://spb.fas.gov.ru/analytic/10945>

<sup>12</sup> <http://procppb.ru/news/spb/21482-prokuratura-potrebovala-ustranit-narusheniya-v-sfere-oplaty-truda>

<sup>13</sup> Статьи 3, 64 ТК РФ, статья 25 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

<sup>14</sup> Статья 13.11.1 КоАП РФ.

<sup>15</sup> Письмо Комитета по труду и занятости от 28.11.2019 № 15-433/19-0-35.

<sup>16</sup> <http://r21.spb.ru>

<sup>17</sup> Обращение от 02.10.2019 № 1053/19.

<sup>18</sup> Часть 5 статьи 17 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>19</sup> Письмо МВД России от 16.12.2019 № 3/197719118314.

<sup>20</sup> Статья 392 ТК РФ.

Анализ обращений граждан к Уполномоченному с жалобами на нарушения их трудовых прав показывает, что заявители, как правило, являются малообеспеченными людьми, не имеющими даже минимальных правовых знаний для защиты своих трудовых прав. Поэтому представляется неверным законодательное установление для категории дел о дискриминации при трудоустройстве сокращенного (трехмесячного) срока на обращение в суд, притом что возможность предварительного обращения в ГИТ по делам данной категории исключается.

В этой связи по итогам Координационного совета уполномоченных по правам человека (16 мая 2019 года, Казань) предложение Уполномоченного об увеличении до шести месяцев срока обращения работников в суд с заявлением о признании незаконным отказа в приеме на работу, в том числе по основаниям дискриминационного характера, было включено в рекомендации Минтруда России. Однако до настоящего времени соответствующие изменения в действующее законодательство не внесены.



Встреча начальника аналитического отдела аппарата Уполномоченного Константина Шарыгина с представителями межрегионального профсоюза работников образования «Учитель». 01.11.2019.

В 2019 году Уполномоченному стало известно<sup>21</sup>, что Ю.В. Маркова, преподаватель СПб ГБПОУ «Академия управления городской средой, градостроительства и печати» (Академия), председатель первичной организации межрегионального профсоюза работников образования «Учитель», в Академии подвергается целенаправленному давлению со стороны работодателя за активную и принципиальную позицию по защите трудовых прав коллег.

Ю.В. Маркову уволили, впоследствии она была восстановлена судом на работе<sup>22</sup>, однако фактически приступить к исполнению трудовых обязанностей в качестве преподавателя<sup>23</sup> не

смогла. Администрацией был издан дискриминационный приказ<sup>24</sup>, в соответствии с которым за ее работой был установлен тотальный контроль, который к другим преподавателям не применялся.

На обращения Уполномоченного в Академию и в Комитет по науке и высшей школе поступили ответы<sup>25</sup>, в которых дискриминационный характер приказа отрицался. В период с ноября 2019 по февраль 2020 года Ю.В. Марковой на основании данного приказа было вынесено 16 дисциплинарных взысканий, 14 из которых в дальнейшем были отменены<sup>26</sup>.

При консультативной поддержке сотрудников аппарата Уполномоченного незаконные действия Академии в отношении Ю.В. Марковой оспариваются в судебном порядке<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Обращение от 19.08.2019 № 905/19.

<sup>22</sup> Решения Калининского районного суда от 24.07.2019 (№ 2-4063/2019 ~ М-1796/2019), Городского суда № 33-1590/2020 (33-31317/2019).

<sup>23</sup> В нарушение Порядка определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре, утвержденного приказом Минобрнауки РФ от 22.12.2015 № 1601.

<sup>24</sup> Приказ директора академии от 29.07.2019 № 295 «О проведении фотографирования рабочего времени сотрудника отдела по учебно-методической работе».

<sup>25</sup> Ответ Академии от 22.11.2019 № 2195, ответ Комитета по науке и высшей школе от 22.11.2019 № ОБ-140-2145/19-0-2.

<sup>26</sup> Приказ директора Академии от 04.03.2020 № 08/55 «Об отмене дисциплинарных взысканий Марковой Ю.В.».

<sup>27</sup> Судебные заседания: 15.10.2019 в Калининском районном суде (дело № 2-2974/2019 ~ М-720/2019); 21.01.2020 в Городском суде (дело № 33-1590/2020 (33-31317/2019)); 24.03.2020 в Калининском районном суде (дело № 2-2048/2020 (2-8791/2019); ~ М-7721/2019); 15.04.2020 там же (дело № 2-3424/2020 ~ М-1077/2020).

## Нарушения требований охраны труда

В соответствии с Конституцией РФ охраняются труд и здоровье людей, устанавливается их право на труд в условиях, которые отвечают требованиям безопасности и гигиены<sup>28</sup>. Раздел X «Охрана труда» ТК РФ содержит требования по охране труда и организации охраны труда, в том числе обязанность работодателя по обеспечению безопасных условий и охране труда; гарантии права работников на труд в условиях, соответствующих требованиям безопасности и гигиены, и др.

В ходе посещения 28 октября 2019 года сотрудниками аппарата Уполномоченного ЦВСИГ было установлено, что в учреждении специальная оценка условий труда не проведена, работники (гражданский персонал) не обладают полной и достоверной информацией об условиях и охране труда на рабочих местах, о риске повреждения здоровья, предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях и средствах индивидуальной защиты.

Одной из причин, по которым не была проведена специальная оценка условий труда в ЦВСИГ в соответствии с требованиями Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда», является отсутствие на уровне МВД России нормативно правовых актов, регламентирующих порядок создания комиссии по проведению специальной оценки труда в территориальных органах МВД России.

По итогам обращения Уполномоченного к начальнику ГУ МВД России 5 ноября 2019 года был заключен государственный контракт на оказание услуг по проведению специальной оценки условий труда в ЦВСИГ<sup>29</sup>.

В 2019 году ГИТ было выявлено  
**18 071 нарушение  
законодательства  
об охране труда.**

По данным ГУ ФСС, в 2019 году  
в Санкт-Петербурге зафиксировано  
**1 958 несчастных случаев  
на производстве, из которых  
54 смертельных.**

Письмо ГУ ФСС от 20.01.2020  
№ 01-34/7804-1257

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Минтруду России:

- рассмотреть вопрос о подготовке изменений в часть 1 статьи 392 ТК РФ для увеличения с трех до шести месяцев срока обращения работника в суд с заявлением о признании незаконным отказа в приеме на работу, дискриминации при приеме на работу.

### Комитету по труду и занятости:

- на официальном портале Государственной службы занятости Санкт-Петербурга ([www.r21.spb.ru](http://www.r21.spb.ru)) установить фильтры, запрещающие работодателям размещать объявления с информацией, содержащей ограничения дискриминационного характера;
- принять предусмотренные действующим законодательством меры по всем случаям распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и средствах массовой информации о свободных рабочих местах и вакантных должностях в Санкт-Петербурге, содержащей признаки дискриминационного характера.

<sup>28</sup> Статья 37 Конституции РФ.

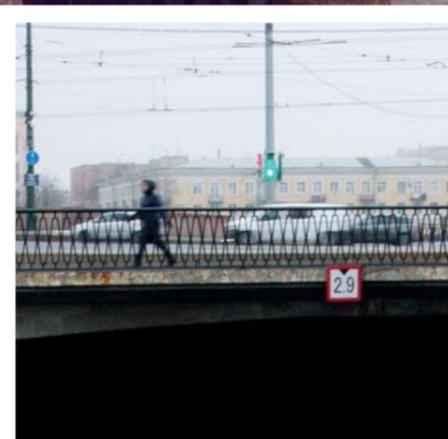
<sup>29</sup> Письмо ГУ МВД России от 04.12.2019 № 110/1-4290.



**Аптекaрский мост** – мост через Карповку, соединяющий Аптекaрский и Петроградский острова.

Рядом с мостом расположен Ботанический сад, который ведет свою историю от Аптекaрского огорода, учрежденного в 1713 году для разведения лекарственных растений и других нужд Аптекaрской (Медицинской) канцелярии.

Первый деревянный мост для связи города с Аптекaрским огородом был построен в 1737 году, неоднократно ремонтировался и перестраивался (в т. ч. в 1889, 1914 и 1946 годы). В 1975 году по проекту инженера Бориса Левина, архитекторов Льва Носкова и Петра Арешева был построен однопролетный железобетонный мост.



## 1.8. Право на медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальную защиту

### 1.8.1. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

#### Конституция РФ

##### Статья 41

*Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.*

В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ) каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (Программа), ежегодно утверждаемой Правительством РФ.

На основе Программы субъекты РФ ежегодно утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (территориальные программы). В 2019 году в Санкт-Петербурге виды и объемы медицинской помощи, а также условия и сроки ее предоставления гражданам по обязательному медицинскому страхованию (ОМС) определялись в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 779-168 «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (Территориальная программа).

В 2019 году количество обращений к Уполномоченному в сфере охраны здоровья возросло на 30 %, наиболее часто в них затрагивались

*Согласно результатам проведенного Фондом «Общественное мнение» исследования, больше трети опрошенных россиян (36 %) заявили о том, что за последние год-два положение дел в сфере здравоохранения только ухудшилось, за последние четыре года доля таких ответов увеличилась на 14 %.*

<https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202>

*Бюджет Территориальной программы в 2018 году составлял **141 745,9 млн руб.;** в 2019 году – **155 838, 9 млн руб.;** на 2020 год запланировано **167 417,4 млн руб.***

*Законы Санкт-Петербурга от 26.12.2017 № 880-159; от 19.12.2018 № 779-168; от 19.12.2019 № 682-150*

проблемы, связанные с нехваткой льготных лекарственных препаратов и с ненадлежащим оказанием медицинской помощи.

**Льготное лекарственное обеспечение.** В 2019 году, как и ранее, в Санкт-Петербурге сохранялась неблагоприятная ситуация с обеспечением льготными лекарствами федеральных льготников<sup>1</sup>.

Для льготного лекарственного обеспечения льготных категорий граждан выделяются финансовые средства из федерального и регионального бюджетов.

Главной причиной существующих проблем в сфере льготного лекарственного обеспечения является недостаточное федеральное финансирование<sup>2</sup>.

Потребность в обеспечении льготными лекарственными препаратами и медицинскими изделиями федеральных льготников в Санкт-Петербурге в 2019 году составила 4,9 млрд руб. Из федерального бюджета были выделены ассигнования в размере 2,16 млрд руб. (рассчитывается в соответствии с нормативом финансовых затрат на одного гражданина, имеющего право на получение государственной социальной помощи в виде льготного лекарственного обеспечения<sup>3</sup>).

Недостающие средства привлекались из бюджета города. Однако их было недостаточно, чтобы обеспечить потребность в полном объеме<sup>4</sup>.

Так, в августе 2019 года к Уполномоченному обратилась федеральный льготник Н.<sup>5</sup> по вопросу обеспечения лекарственным препаратом «Ксарелто» (действующее вещество «Ривароксабан»), включенным в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2019 год<sup>6</sup>.

Льготный препарат «Ксарелто», закупленный за счет средств федерального бюджета, закончился в июле 2019 года. Объем поставки препарата был увеличен на 10 % за счет бюджета города, однако в августе лекарство снова закончилось<sup>7</sup>; дополнительные ассигнования на его закупку городом не выделялись.

В 2019 году в результате 52 проверок<sup>8</sup>, проведенных ТО Росздравнадзора, было выдано 41 предписание об устранении нарушений, в результате которых были выявлены основные проблемы:

- систематически допускаются нарушения прав граждан в части льготного лекарственного обеспечения, связанные с несвоевременным проведением процедуры закупки;
- систематически не соблюдаются сроки обеспечения рецептов, находящихся на отсроченном обеспечении<sup>9</sup>;

<sup>1</sup> Ветераны ВОВ, инвалиды, «Чернобыльцы» и др.

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 98–100, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 136–137.

<sup>3</sup> В 2019 году норматив финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, составил 860 руб. 60 коп. (в 2018 году – 826 руб. 30 коп.).

<sup>4</sup> Письмо Комитета по здравоохранению от 26.08.2019 № 01/19-3403/19-0-1.

<sup>5</sup> Обращение от 02.08.2019 № 856/19.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.12.2018 № 2738-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2019 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

<sup>7</sup> Письмо Комитета по здравоохранению от 20.09.2019 № ОБ-1193-1178/19-2-1.

<sup>8</sup> Письмо ТО Росздравнадзора от 17.01.2020 № И78-253/20.

<sup>9</sup> 10 рабочих дней с даты обращения в аптечное учреждение (пункт 2.7 приказа Минздравсоцразвития России от 29.12.2004 № 328 «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан»).

– не создан механизм учета и контроля обеспечения внеплановых заявок на получение гражданами льготных категорий необходимых лекарственных препаратов и медицинских изделий, в том числе назначенных по решениям врачебных комиссий;

– медицинские организации отказывают в выписке рецептов на льготные лекарственные препараты и медицинские изделия для обеспечения льготных категорий граждан в связи с отсутствием на складе необходимых лекарственных препаратов и медицинских изделий.

В 2019 году в органы прокуратуры Санкт-Петербурга поступило 138 обращений граждан о невозможности своевременного получения льготных лекарственных препаратов и медицинских изделий<sup>10</sup>.

По результатам проведенной проверки прокуратурой города 9 января 2020 года председателю Комитета по здравоохранению внесено представление об устранении нарушений.

В 2019 году в Санкт-Петербурге из-за того, что Комитет по здравоохранению не закупил для пациентов, страдающих рассеянным склерозом, жизненно важный препарат «Окрелизумаб», сложилась напряженная ситуация. Этот препарат является единственным для борьбы с первично-прогрессирующей формой рассеянного склероза и включен в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов<sup>11</sup>.

В Санкт-Петербурге 123 пациента с рассеянным склерозом, которым по причине отсутствия альтернативы лечения назначен лекарственный препарат «Окрелизумаб»<sup>12</sup>.

Уполномоченному пожаловалась гражданка Ш.<sup>13</sup> на то, что не может бесплатно получить для сына препарат «Окрелизумаб». Проблему удалось решить только через суд. Куйбышевский районный суд обязал Комитет по здравоохранению обеспечить пациента лекарственным препаратом на год<sup>14</sup>.

В 2019 году в Куйбышевский районный суд прокуратурой Санкт-Петербурга направлено девять исковых заявлений об обязанности Комитета по здравоохранению обеспечить пациентов лекарственным препаратом «Окрелизумаб».

В результате в сентябре 2019 года для 22 пациентов был закуплен препарат «Окрелизумаб», в декабре 2019 года (после корректировки бюджета Санкт-Петербурга) еще 48 пациентов получили препарат.

В конце октября 2019 года в Территориальную программу были внесены изменения<sup>15</sup>: в перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению по рецептам врачей бесплатно за счет бюджета Санкт-Петербурга, на 2020 год включен «Окрелизумаб». Минздрав России планирует включить препарат в перечень лекарственных препаратов для лечения высокочастотных нозологий на 2021 год<sup>16</sup>. В этом случае закупка «Окрелизумаба» будет осуществляться за счет федерального бюджета.

<sup>10</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 30.01.2020 № 07-57-2020.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2019 № 2406-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2020 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

<sup>12</sup> Стоимость годового курса лечения на одного пациента составляет около 1,14 млн руб.

<sup>13</sup> Обращение от 15.01.2019 № 41/19.

<sup>14</sup> Решение от 15.07.2019 № 2-2174/2019 ~ М-1589/2019.

<sup>15</sup> Закон Санкт-Петербурга от 22.10.2019 № 482-106 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов“».

<sup>16</sup> <https://www.rosminzdrav.ru/news/2019/11/07/12767-v-minzdrave-rossii-proshlo-pervoe-zasedanie-komissii-po-formirovaniyu-perechney-lekarstvennyh-preparatov-na-2021-god>

**Ненадлежащее оказание медицинской помощи.** О нарушениях прав граждан на своевременное оказание медицинской помощи и, в частности, в связи с невозможностью записаться на прием к врачам-специалистам в районных поликлиниках отмечалось в докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>17</sup>. Однако ситуация не изменилась.

В 2019 году в органы прокуратуры поступило 403 обращения о нарушении сроков оказания медицинской помощи и ненадлежащем ее качестве.

Нарушения сроков оказания медицинской помощи выявлены прокурорами Калининского, Кировского, Петродворцового, Приморского районов.

Например, установлено, что пациентов, зарегистрированных в журнале отложенной записи СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 88», в течение пяти рабочих дней с момента регистрации не записали на прием к врачу-офтальмологу по причине отсутствия свободных номерков.

В ходе проверок в СПб ГБУЗ «Стоматологическая поликлиника № 28», «Городская поликлиника № 91», «Городская поликлиника № 93», «Городская поликлиника № 106» прокурором Красносельского района выявлены нарушения при организации и доступности медицинской помощи.

ТО Росздравнадзора также выявлены нарушения прав граждан на получение медицинской помощи в рамках Территориальной программы, а также нарушения порядка информирования граждан об условиях получения бесплатной медицинской помощи<sup>18</sup>.

ТО Росздравнадзора в 2019 году проведено 643 проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность на территории Санкт-Петербурга, из них 611 – внеплановые. Общее количество проверок, по итогам которых выявлены правонарушения – 432, в том числе по результатам внеплановых проверок – 415.

В структуре внеплановых проверок преобладают проверки, проведенные на основании обращений, содержащих факты причинения (угрозы причинения) вреда жизни, здоровью граждан.

В 2019 году жалобы граждан на качество оказания медицинской помощи поступали и к Уполномоченному. Так, с жалобой на бездействие сотрудников ГБУ «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт скорой помощи имени И.И. Джанелидзе» (НИИ им. И.И. Джанелидзе), выразившееся в неоказании медицинской помощи, а также в нарушении норм этики и деонтологии, обратилась гражданка Л.<sup>19</sup> в защиту интересов своего отца, инвалида I группы. Лежачий больной находился в приемном покое НИИ им. И.И. Джанелидзе в ожидании оказания ему врачебной помощи более 15 часов.

В результате инициированной Уполномоченным проверки были выявлены дефекты оказания медицинской помощи и нарушения в организации работы медицинского учреждения, виновные привлечены к дисциплинарной ответственности.

В ТФОМС и страховые медицинские организации, осуществляющие деятельность в сфере ОМС Санкт-Петербурга, в 2019 году поступила 1381 жалоба, из них признаны обоснованными 813 (58,9 %)<sup>20</sup>, в том числе на качество оказания медицинской помощи – 517; на взимание денежных средств за медицинскую помощь по программам ОМС – 43; на несоблюдение сроков оказания медицинской помощи – 41.

**График наличия номерков для записи к врачам-специалистам в Санкт-Петербургские государственные бюджетные учреждения здравоохранения (по состоянию на 20.01.2020).**

Район/Врачи	Невролог	Офтальмолог	Эндокринолог	Кардиолог	Уролог	Хирург	ЛОР	Инфекционист
Адмиралтейский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Василеостровский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Выборгский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Калининский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Кировский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Колпинский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Красногвардейский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Красносельский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Кронштадтский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Курортный	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Московский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Невский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Петроградский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Петродворцовый	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Приморский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Пушкинский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Фрунзенский	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет
Центральный	Нет	Есть	Нет	Нет	Есть	Нет	Нет	Нет

Номерок есть в наличии  
Номерков нет

Возможность онлайн-записи к врачам-специалистам в учреждениях здравоохранения Санкт-Петербурга (по состоянию на 20.01.2020). По итогам выборочного мониторинга Уполномоченного.

Как и в прошлые годы, в Санкт-Петербурге не решена **проблема длительного ожидания диагностических исследований**. Проблема усугубляется, когда нарушаются сроки оказания диагностических исследований для пациентов с онкологическими заболеваниями.

В соответствии с Территориальной программой, для пациентов с онкологическими заболеваниями сроки проведения компьютерной томографии, магнитно-резонансной томографии и ангиографии составляют 14 календарных дней со дня назначения.

По результатам проведенных в 2019 году ТФОМС проверок установлено, что только в одном из восьми учреждений сроки не были нарушены<sup>21</sup>.

**Получение информации об оказанной медицинской помощи.** По данным ТФОМС, в декабре 2018 года в полном объеме заработал раздел «Мое здоровье» на портале государственных услуг – петербуржцы получили возможность знакомиться со сведениями об оказанной им медицинской помощи в своем личном кабинете<sup>22</sup>.

В ноябре 2019 года сотрудники аппарата Уполномоченного провели выборочный мониторинг раздела «Мое здоровье». В большинстве случаев информация о полученной ими в рамках ОМС медицинской помощи в личных кабинетах на портале госуслуг отсутствовала.

<sup>17</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 139–141.

<sup>18</sup> Письмо ТО Росздравнадзора от 17.01.2020 № И78-253/20.

<sup>19</sup> Обращение от 07.02.2019 № 41/19.

<sup>20</sup> Письмо ТФОМС от 13.12.2019 № 10466.

<sup>21</sup> <https://doctorpiter.ru/articles/21469/>

<sup>22</sup> [spboms.ru/page/news#11.03.2019-/-Территориальный-фонд-ОМС-Санкт-Петербурга-отчитался-об-итогах-работы-в-2018-году](https://spboms.ru/page/news#11.03.2019-/-Территориальный-фонд-ОМС-Санкт-Петербурга-отчитался-об-итогах-работы-в-2018-году)

По данным ГБУЗ МИАЦ, причиной является непредоставление сведений медицинскими организациями в электронном виде. Это свидетельствует о ненадлежащей координации деятельности по информатизации системы здравоохранения в Санкт-Петербурге.

**Внеочередное медицинское обслуживание инвалидов.** Право на внеочередное медицинское обслуживание инвалидов 1 и 2 группы не было урегулировано Территориальной программой. Руководители СПб ГБУЗ самостоятельно устанавливали порядок внеочередного оказания им медицинской помощи в своих учреждениях, что приводило к нарушениям прав инвалидов на внеочередное медицинское обслуживание.

Уполномоченный предложил ТФОМС устранить нарушение прав инвалидов, установив единый порядок оказания внеочередной медицинской помощи для всех категорий граждан, имеющих указанное право в соответствии с Указом Президента РФ от 02.10.1992 № 1157 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов»<sup>23</sup>.

Предложение было поддержано, изменения были внесены в Территориальную программу<sup>24</sup>.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Комитету по здравоохранению:

- принять меры, обеспечивающие своевременное проведение процедур по государственным закупкам льготных лекарственных препаратов и медицинских изделий;
- разработать механизм учета и контроля обеспечения внеплановых срочных заявок на получение гражданами льготных категорий необходимых лекарственных препаратов и медицинских изделий, в том числе назначенных по решениям врачебных комиссий;
- разработать регламент, определяющий порядок актуализации рецептов, находящихся на отсроченном обслуживании;
- обеспечить своевременную передачу в информационные системы здравоохранения сведений об оказанной гражданам медицинской помощи в рамках Территориальной программы.

<sup>23</sup> Письмо Уполномоченного от 13.05.2019 № 105/19.

<sup>24</sup> Закон Санкт-Петербурга от 09.10.2019 № 482-106 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов“».

## 1.8.2. Право на социальное обеспечение и социальную защиту

### Конституция РФ

#### Статья 7

*Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.*

Понятие «социальное государство» впервые было введено в 1850 году немецким философом Лоренцом фон Штайном, который отмечал, что социальное государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве».

### Изменения действующего законодательства Санкт-Петербурга

1. В целях смягчения последствий пенсионной реформы, несмотря на повышение пенсионного возраста, за счет средств бюджета Санкт-Петербурга сохраняются предпенсионные льготы для женщин с 55 лет, для мужчин – с 60<sup>1</sup>.
2. Отдельные категории граждан (в том числе вышеуказанные)<sup>2</sup> получили право бесплатного проезда на железнодорожном транспорте общего пользования в поездах пригородного сообщения<sup>3</sup>.
3. Действие главы 33-5 «Материальная помощь в трудной жизненной ситуации» Социального кодекса продлено до 31 декабря 2022 года<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Закон Санкт-Петербурга от 27.09.2018 № 501-100 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга в части обеспечения дополнительных гарантий социальной защиты граждан, достигших возраста 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно)» (действует с 01.01.2019).

<sup>2</sup> Труженики тыла; ветераны труда и приравненные к ним граждане; ветераны военной службы; лица, подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные, и лица, пострадавшие от политических репрессий; женщины, которым присвоено почетное звание «Мать-героиня», женщины, родившие и воспитавшие 10 и более детей, один из родителей (усыновителей), награжденных орденом «Родительская слава», а также пенсионеры и лица, достигшие возраста 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно), не имеющие право на набор социальных услуг в соответствии с федеральным законодательством.

<sup>3</sup> Закон Санкт-Петербурга от 24.04.2019 № 225-46 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „Социальный кодекс Санкт-Петербурга“» (действует с 05.05.2019).

<sup>4</sup> Закон Санкт-Петербурга от 23.05.2019 № 247-55 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга „Социальный кодекс Санкт-Петербурга“»

*За 2019 год общая численность получателей социальных услуг в Санкт-Петербурге составила*

**292 038 человек.**

**171 328 человека** получили социальные услуги на основе договоров и разработанных индивидуальных программ предоставления социальных услуг (ИППСУ).

**120 710 граждан** обратились за срочными социальными услугами (без составления ИППСУ и заключения договора).

**Письмо Комитета по социальной политике от 20.01.2020 № 020-01-12-8144/19-0-1**

В Санкт-Петербурге предоставление социальной поддержки осуществляется в соответствии с утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 497 Государственной программой «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге».

Общий объем финансирования составил: **в 2019 году – 83 694 306,8 тыс. руб.**  
(в 2018 году – 75 003 854,4 тыс. руб.);  
**на 2020 год запланировано 81 425 377,9 тыс. руб.**

#### В 2019 ГОДУ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОДПРОГРАММ БЫЛО ВЫДЕЛЕНО:

- «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» – **40 246 604,4 тыс. руб.;**
- «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» – **21 605 908,9 тыс. руб.;**
- «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» – **21 069 783,6 тыс. руб.;**
- «Развитие садоводческих и дачных некоммерческих объединений жителей Санкт-Петербурга» – **493 594,3 тыс. руб.;**
- «Повышение качества жизни граждан пожилого возраста в Санкт-Петербурге» – **184 114,9 тыс. руб.;**
- «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» – **94 300,7 тыс. руб.**

Письмо Комитета по социальной политике  
от 20.01.2020 № 020-01-12-8144/20-0-1

4. Неработающие инвалиды I и (или) II групп<sup>5</sup> получили право на компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

5. Перечень категорий граждан, имеющих право на специальное транспортное обслуживание (социальное такси)<sup>6</sup>, дополнен инвалидами по зрению II группы; детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет при наличии третьей или второй степени ограничения способности к контролю за своим поведением, а также детьми-инвалидами и инвалидами, страдающими онкологическими заболеваниями и нуждающимися в проведении радиотерапевтических либо химиотерапевтических методов лечения.

6. В целях реализации прав граждан на социальное обслуживание<sup>7</sup>:

– уточнен перечень обстоятельств, необходимых для признания граждан нуждающимися в социальном обслуживании;

<sup>5</sup> Закон Санкт-Петербурга от 27.09.2018 № 499-99 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “Социальный кодекс Санкт-Петербурга”» и Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “Социальный кодекс Санкт-Петербурга”», Закон Санкт-Петербурга «О форме предоставления мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Санкт-Петербурге» (действует с 01.01.2019).

<sup>6</sup> Закон Санкт-Петербурга от 04.07.2019 № 422-93 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “Социальный кодекс Санкт-Петербурга”» (действует с 20.07.2019).

<sup>7</sup> Закон Санкт-Петербурга от 04.07.2019 № 340-84 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге”».

– лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет получили право на бесплатное предоставление социальных услуг во всех формах социального обслуживания;

– скорректирован перечень социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге (Перечень), с учетом проведенного мониторинга востребованности социальных услуг среди населения.

7. Инвалидам Великой Отечественной войны, ветеранам Великой Отечественной войны и бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей независимо от их гражданства и места жительства за счет средств бюджета Санкт-Петербурга предоставлено право бесплатного проезда на социальных маршрутах наземного пассажирского маршрутного транспорта и метро с 26 по 28 января, с 7 по 9 мая, а также 22 июня и 8 сентября<sup>8</sup>.

## Защита социальных прав отдельных категорий граждан

**Лица из числа детей-сирот.** В 2019 году Уполномоченный инициировал работу по устранению в Санкт-Петербурге дискриминации лиц из числа детей-сирот, окончивших обучение в государственных образовательных организациях (выпускники-сироты) и не получивших единовременного денежного пособия и единовременной денежной компенсации расходов на покупку комплекта одежды, обуви, мягкого инвентаря и оборудования (единовременные денежные выплаты).

Федеральное законодательство<sup>9</sup> гарантирует всем выпускникам-сиротам предоставление единовременных денежных выплат за счет средств бюджетов субъектов РФ. Однако в Санкт-Петербурге право на назначение единовременных денежных выплат некоторым категориям выпуск-

<sup>8</sup> Закон Санкт-Петербурга от 13.02.2019 № 54-8 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „Социальный кодекс Санкт-Петербурга“» (действует с 25.02.2019).

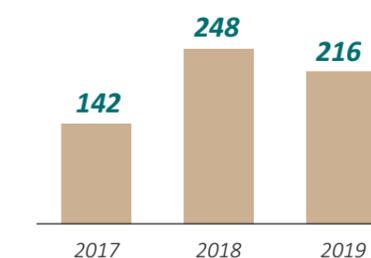
<sup>9</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 359-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу с 15.07.2016).

*Материальная помощь в трудной жизненной ситуации – вид социальной помощи, предоставляемой за счет средств бюджета Санкт-Петербурга в виде денежной компенсации.*

*Под трудной жизненной ситуацией понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность малообеспеченной семьи (одиноко проживающего гражданина) в связи с одним из следующих обстоятельств:*

- достижение одним из членов семьи (одиноко проживающим гражданином) возраста 65 лет и старше;
- наличие у одного из трудоспособных членов семьи (трудоспособного одиноко проживающего гражданина) статуса безработного в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- наличие у одиноко проживающего гражданина (одного из членов семьи) инвалидности (ребенка-инвалида);
- наличие в составе семьи несовершеннолетнего ребенка (несовершеннолетних детей).

Письменные обращения граждан к Уполномоченному по вопросам социальной защиты населения и пенсионного обеспечения





Александр Шишлов и Уполномоченный по правам ребенка в Санкт-Петербурге Светлана Агапитова. 14.12.2019.

**«Установленное Федеральным законом право детей-сирот на получение единовременной денежной выплаты направлено на оказание им помощи в покупке комплекта одежды, обуви, мягкого инвентаря и оборудования для обеспечения бытовых условий проживания вне государственных образовательных учреждений (как в собственных жилых помещениях, так и в жилых помещениях, предоставленных им за счет средств бюджета Санкт-Петербурга). Необходимость приобретения одежды, обуви, мягкого инвентаря и оборудования никак не зависит от прохождения дальнейшего обучения после окончания школы».**

Из совместного обращения уполномоченных к Губернатору Санкт-Петербурга

В целях пресечения данной неправомерной практики и обеспечения прав всех петербургских выпускников-сирот омбудсмен совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге обратились к Губернатору<sup>13</sup> с рекомендацией внести изменения в региональное законодательство. Уполномоченные также предложили распространить меры социальной поддержки в виде единовременных денежных выплат для выпускников-сирот на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании пребывания в семье опекуна (попечителя), приемных родителей, патронатных воспитателей в связи с достижением возраста 18 лет (вне зависимости от продолжения обучения после школы). Такой подход реализован в Москве<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2017 № 754-136 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „Социальный кодекс Санкт-Петербурга“» (распространяется на правоотношения, возникшие после 01.01.2017), постановление Правительства Санкт-Петербурга от 08.05.2018 № 365 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25.11.2014 № 1044» (распространяется на правоотношения, возникшие после 01.01.2018).

<sup>11</sup> Решение Калининского районного суда от 11.06.2019 (дело № 2-3385/2019-М-860/2019).

<sup>12</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 24.12.2019 № 21-518-2019.

<sup>13</sup> Совместное обращение уполномоченных от 17.09.19 № 174/19.

<sup>14</sup> Закон Москвы от 30.11.2005 № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве».

ников-сирот (в частности, получившим не диплом о профессиональном образовании, а свидетельство о профессии рабочего либо служащего) поставлено в зависимость от дат окончания обучения, установленных региональным законодателем<sup>10</sup>, что противоречит федеральным нормам.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин П., сирота, окончивший колледж и получивший свидетельство о профессии «повар» в 2016 году, которому в администрации Калининского района было отказано в назначении единовременных денежных выплат. Правовая позиция омбудсмена о нарушении прав заявителя была представлена в ходе судебного разбирательства в Калининском районном суде. Несмотря на мнение представительницы отдела социальной защиты населения администрации Калининского района и Комитета по социальной политике о необходимости отказать в удовлетворении исковых требований, суд вынес решение о предоставлении П. единовременной денежной компенсации в полном объеме<sup>11</sup>.

Прокуратура Санкт-Петербурга также поддержала позицию Уполномоченного о нарушении прав выпускников-сирот, получивших свидетельство о профессии до вступления в силу изменений в Социальный кодекс Санкт-Петербурга. Подобные нарушения были выявлены в ходе прокурорских проверок в Адмиралтейском, Выборгском и Кировском районах, главам администраций были внесены представления об их устранении<sup>12</sup>.

Однако до настоящего времени рекомендации, направленные на устранение дискриминации петербургских детей-сирот, достигших 18 лет и не получивших единовременные денежные выплаты, сохраняют актуальность.

**Ветераны, инвалиды и пенсионеры.** К Уполномоченному обратился с просьбой о помощи одинокий ветеран Великой Отечественной войны, инвалид II группы А., проживающий в Красносельском районе: «Я голодаю, у меня нет еды, ко мне никто не ходит». По состоянию здоровья пожилой человек длительное время не мог выйти из дома, чтобы получить пенсию и купить продукты.

Лишь только после вмешательства Уполномоченного сотрудники районного отдела центра социального обслуживания населения посетили ветерана и убедились, что он нуждается в посторонней помощи. Это свидетельствует о том, что органы социальной защиты в Санкт-Петербурге не всегда уделяют должное внимание выявлению одиноких пожилых граждан, нуждающихся в социальном обслуживании.

1 июля 2019 года в Санкт-Петербурге был создан «Центр организации социального обслуживания» (СПб ГКУ ЦОСО), в составе которого осуществляют деятельность «социальные участковые». Создание этой новой структуры направлено на внедрение единого подхода к принятию решений о нуждаемости граждан в социальном обслуживании (отсутствие такого подхода Уполномоченный отмечал ранее<sup>15</sup>), а также повышение качества и доступности социальных услуг.

В рамках рассмотрения обращений пожилых инвалидов I группы по зрению<sup>16</sup> о предоставлении им социальных услуг по сопровождению на прогулках при социальном обслуживании на дому было установлено, что рекомендуемая индивидуальная программа социального обслуживания (РИПСО)<sup>17</sup> на дому для них не разработана.

Инициативу Уполномоченного о разработке РИПСО с учетом потребности инвалидов по зрению в сопровождении на прогулках, одобрен-

<sup>15</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 146.

<sup>16</sup> Обращения от 20.06.2019 № 666/19; от 27.08.2019 № 666/19-1.

<sup>17</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 29.12.2016 № 466-р.

#### Задачи «социальных участковых»:

- прием заявлений от граждан и составление ИППСУ с учетом индивидуальной нуждаемости;
- прием от граждан и организаций информации о нуждающихся в социальном сопровождении (в письменном виде и по телефонам горячей линии);
- выяснение имеющихся проблем у граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- составление социального маршрута и определение перечня организаций, привлекаемых к социальному сопровождению.

<https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/news/168425/>



Центр организации социального обслуживания (пер. Антоненко, д. 6).

*Социально-бытовое обслуживание инвалидов осуществляется в порядке и на основаниях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации с участием общественных объединений инвалидов.*

*Инвалидам, нуждающимся в постороннем уходе и помощи, предоставляются медицинские и бытовые услуги на дому либо в стационарных организациях. Условия пребывания инвалидов в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, должны обеспечивать возможность реализации инвалидами их прав и законных интересов в соответствии с настоящим Федеральным законом и содействовать удовлетворению их потребностей.*

**Статья 28 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»**

*Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности привлекают полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов. Решения, принятые с нарушением этой нормы, могут быть признаны недействительными в судебном порядке.*

**Часть 3 статьи 33 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»**

ную в СПб РО ООИ «Всероссийское общество слепых»<sup>18</sup>, к сожалению, не поддержал Комитет по социальной политике<sup>19</sup>. В ведомстве считают, что сопровождение инвалидов на прогулках следует осуществлять силами добровольцев (волонтеров).

Комитет по социальной политике также проинформировал Уполномоченного, что с 1 марта 2020 года изменяется подход к разработке РИПСО (основополагающими становятся не имеющиеся у инвалидов ограничения, а обстоятельства, которые могут ухудшить условия их жизнедеятельности). Представляется, что новые подходы необходимо разрабатывать с участием общественных объединений инвалидов, как это и предусмотрено статьей 28 и частью 3 статьи 33 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В Докладе за 2018 год Уполномоченный рекомендовал предоставить услуги социального такси всем участникам Великой Отечественной войны и жителям блокадного Ленинграда вне зависимости от наличия у них инвалидности<sup>20</sup>.

Рекомендации Уполномоченного частично были реализованы депутатами Законодательного Собрания. В июне 2019 года был подготовлен законопроект о внесении изменений в Социальный кодекс, предусматривающий право на социальное такси для инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны независимо от каких-либо условий<sup>21</sup>. Однако проект закона до настоящего времени не рассмотрен.

Не теряет актуальности<sup>22</sup> вопрос о сохранении срока назначения дополнительной меры социальной поддержки (ДМСП) пенсионерам, работавшим по договорам гражданско-правового

<sup>18</sup> Письмо СПб РО ООИ «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» от 03.12.2019 № 6/508.

<sup>19</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 13.02.2020 № ОБ-504-12901/20-0-1.

<sup>20</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 144, 151.

<sup>21</sup> <http://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/777336526>

<sup>22</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 145.

характера<sup>23</sup>. Согласно Порядку определения трудового стажа для предоставления ДМСП (Порядок)<sup>24</sup>, указанные граждане должны предоставить дополнительные сведения о работе из территориальных органов ПФ РФ, которые, в свою очередь, должен предоставить в ПФ РФ работодатель, но не чаще одного раза в год (до 1 марта). Такое требование приводит к отсрочке/повторной<sup>25</sup> подаче заявления о назначении ДМСП в органы социальной защиты населения. В результате пенсионеры, ожидая сведений от работодателя, теряют период в году (до нескольких месяцев), в который ДМСП уже могла быть назначена и, как следствие, лишаются выплаты в этот период.

Уполномоченный уже рекомендовал Комитету по социальной политике внести соответствующие изменения в Порядок<sup>26</sup>, однако проблема до настоящего времени не решена<sup>27</sup>.

**Многодетные семьи.** В Санкт-Петербурге ущемляются права многодетных семей (имеющих трех и более детей в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ними и являющихся членами семьи указанных граждан, имеющих место жительства в Санкт-Петербурге<sup>28</sup>) на предоставление земельных участков и на распоряжение средствами Земельного капитала (по сертификату), установленные законом<sup>29</sup>.

В случае с предоставлением земельных участков это происходит из-за избыточных требований к наличию регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге второго родителя<sup>30</sup>, на что Уполномоченный указывал ранее<sup>31</sup>.

В 2019 году к существующему избыточному требованию добавилось еще одно. Комитетом по социальной политике издано распоряжение<sup>32</sup>, согласно которому для получения права на распоряжение средствами Земельного капитала многодетные родители должны подтвердить не только свое право собственности на земельный участок, но и право своих несовершеннолетних детей. Данное требование является избыточным и незаконным<sup>33</sup>. Оно привело к тому, что граждане, которые приобрели за счет собственных средств земельный участок до даты вступления в силу указанного нововведения (до 2 сентября 2019 года) без

<sup>23</sup> Граждане, являющиеся получателями пенсий или достигшие возраста 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно), проработавшие в Санкт-Петербурге (Ленинграде) не менее 20 лет и имеющие трудовой стаж не менее 45 лет для мужчин и 40 лет для женщин (статья 63 Социального кодекса).

<sup>24</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 01.07.2016 № 187-р.

<sup>25</sup> В случае если гражданин впервые обратился с заявлением о назначении ДМСП, имея на руках документы, подтверждающие периоды работы по договору гражданско-правового характера, но без сведений из ПФ РФ, которые еще не поступили от работодателя.

<sup>26</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 151.

<sup>27</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 05.08.2019 № 020-01-12-2406/19-2-2.

<sup>28</sup> Абзац седьмой статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136.

<sup>29</sup> Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства для собственных нужд и дополнительной меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей».

<sup>30</sup> Установленное Порядком предоставления земельных участков (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.12.2011 № 1669) требование о наличии регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге второго родителя фактически лишает многодетные семьи, в которых один родитель вместе с детьми зарегистрирован в Санкт-Петербурге, а второй – в другом субъекте РФ, на получение земельного участка на всей территории РФ, а также способствует фиктивному расторжению браков.

<sup>31</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 145–146.

<sup>32</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 16.09.2019 № 630-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 02.09.2019 № 584».

<sup>33</sup> Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136 не содержит требования о необходимости приобретения земельного участка не только в собственность родителей, но и в собственность детей.

### III Российский социальный форум. 17.05.2019.

Цель форума – формирование пространства для социальных движений и неправительственных организаций, деятельность которых направлена на защиту социальных, трудовых и гражданских прав.



Выступление Александра Шишлова.  
Справа на фото – руководитель фракции КПРФ в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга Ольга Ходунова.

учета детей и не успели обратиться за сертификатом, потеряли право на распоряжение Земельным капиталом.

К решению вопроса о защите прав многодетных родителей Уполномоченный привлек прокуратуру Санкт-Петербурга<sup>34</sup>.

**Малоимущие граждане.** В соответствии со статьей 333.33 НК РФ физические лица уплачивают государственную пошлину за государственную регистрацию прав, ограничений прав и обременений объектов недвижимости, сделок с объектом недвижимости, если такие сделки подлежат государственной регистрации, в размере 2 000 руб. От уплаты пошлины освобождаются граждане, признаваемые малоимущими в соответствии с ЖК РФ<sup>35</sup>. Основанием для льготы является документ, выданный в установленном порядке (абзац 4 пункта 2 статьи 333.35 НК РФ).

Петербуржцы такой льготой воспользоваться не могут, так как в Санкт-Петербурге порядок выдачи документа, являющегося основанием для предоставления налоговой льготы, отсутствует. Уполномоченный неоднократно указывал на нормативную неурегулированность вопроса и рекомендовал Правительству Санкт-Петербурга и Жилищному комитету разработать порядок признания граждан малоимущими и административный регламент предоставления государственной услуги по признанию граждан малоимущими и выдаче им соответствующего документа<sup>36</sup>.

В 2019 году Жилищный комитет<sup>37</sup> проинформировал Уполномоченного, что в действующий административный регламент по предоставлению государственной услуги по ведению учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях<sup>38</sup> внесены соответствующие изменения.

Однако данные изменения не решают проблему предоставления налоговой льготы малоимущим гражданам, поскольку отсутствует механизм ее предоставления.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Законодательному Собранию Санкт-Петербурга:

- Принять закон Санкт-Петербурга, предусматривающий право на получение услуги социального такси всеми ветеранами Великой Отечественной войны и жителями блокадного Ленинграда (вне зависимости от наличия у них инвалидности).
- Распространить меры социальной поддержки, установленные подпунктом 1.7 пункта 1 статьи 10 Социального кодекса Санкт-Петербурга, на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, окончивших общеобразовательные учреждения Санкт-Петербурга (школы) и не продолживших обучение в государственных образовательных учреждениях, по окончании пребывания в семье опекуна (попечителя), приемных родителей, патронатных воспитателей в связи с достижением возраста 18 лет.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- Внести в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.05.2016 № 385 «О мерах по реализации главы 14 „Социальная поддержка отдельных категорий граждан“ Закона Санкт-Петербурга „Социальный кодекс Санкт-Петербурга“ изменения в части сохранения срока назначения ДМСП с даты первичного обращения с учетом необходимости предоставления сведений о работе из территориальных органов ПФ РФ.

### Комитету по социальной политике:

- Исключить из перечня документов, утвержденного распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 16.09.2019 № 630-р, требование о предоставлении документа, подтверждающего право собственности на земельный участок несовершеннолетних детей.
- Учитывать мнение общественных объединений инвалидов при разработке и корректировке рекомендуемых индивидуальных программ социального обслуживания людей с ограниченными возможностями здоровья.
- Подготовить предложения о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства для собственных нужд и дополнительной меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей», в части исключения требования к наличию регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге второго родителя при определении права на земельные участки или сертификат «Земельный капитал в Санкт-Петербурге».
- Поручить сотрудникам СПб ГКУ ЦОСО провести работу по выявлению одиноких ветеранов Великой Отечественной войны, нуждающихся в социальном обслуживании.

### Жилищному комитету:

Разработать порядок признания граждан малоимущими для освобождения их от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и административный регламент предоставления государственной услуги по признанию граждан малоимущими и выдаче им соответствующего документа для получения налоговой льготы.

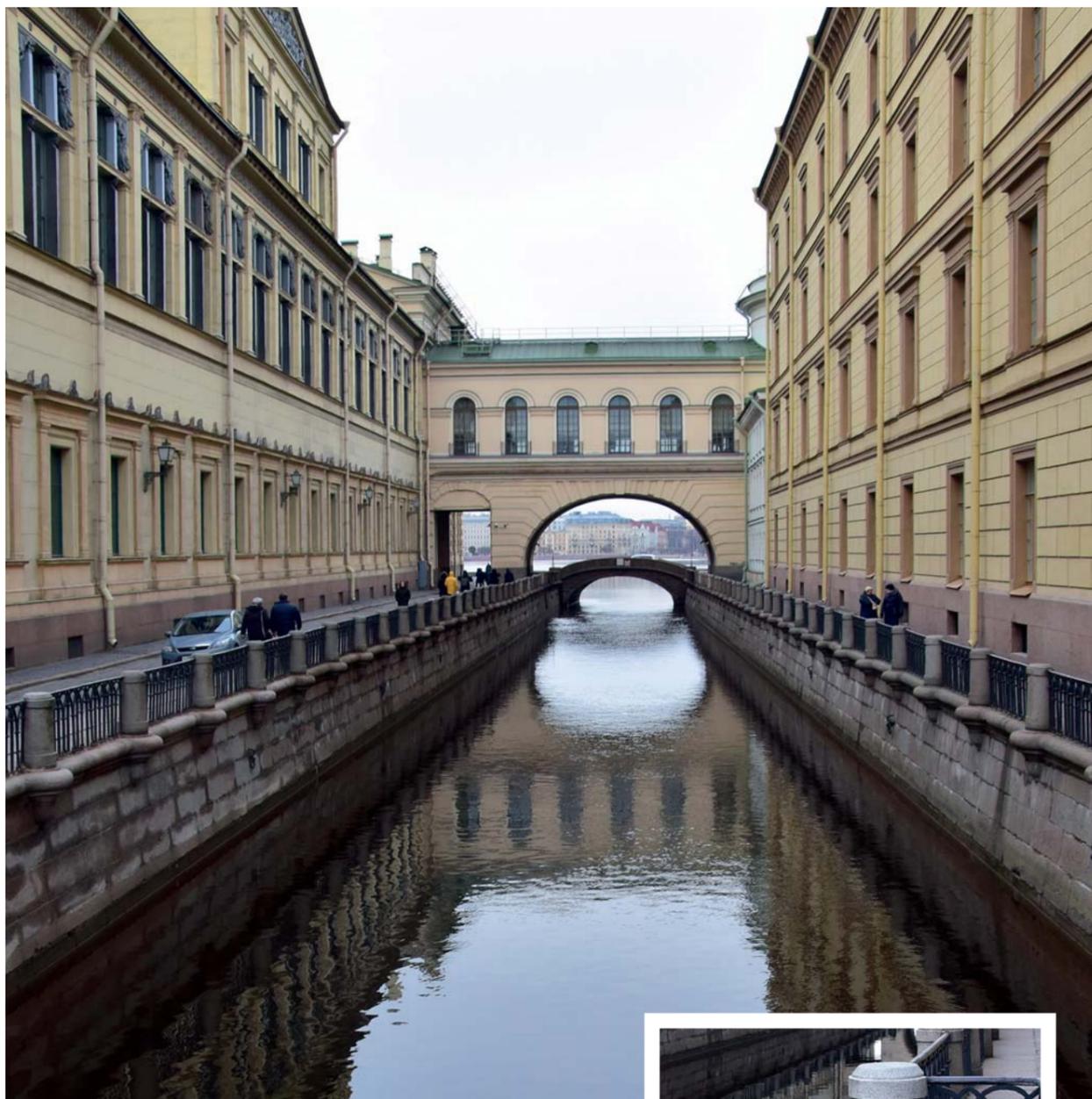
<sup>34</sup> Обращение Уполномоченного от 25.12.2019 № 15-576/18-0-4.

<sup>35</sup> Подпункт 15 пункта 1 статьи 333.35 НК РФ.

<sup>36</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 103, 107, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 151.

<sup>37</sup> Письмо Жилищного комитета 22.07.2019 № 15-29/19-0-67.

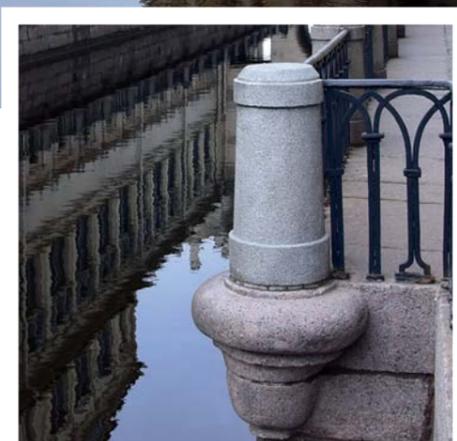
<sup>38</sup> Распоряжение Жилищного комитета от 22.07.2019 № 1115-р «О внесении изменений в распоряжение Жилищного комитета от 28.04.2017 № 536-р».



**Эрмитажный мост** – однопролетный арочный мост через Зимнюю канавку, соединяющий 1-й и 2-й Адмиралтейские острова. Расположен по линии Дворцовой набережной между зданиями Эрмитажного театра и Большого Эрмитажа. Первый каменный мост в Петербурге.

Деревянный мост был построен по проекту Хармана ван Болеса сразу после прорытия канала у Зимнего дворца Петра I в 1718–1720 годы. Постоянный каменный мост возводился одновременно с гранитными набережными левого берега Невы под общим руководством архитектора Юрия Фельтена в 1763–1766 годы.

После премьеры в 1890 году оперы Петра Чайковского «Пиковая дама» мост стали называть «мостиком Лизы». По воспоминаниям Модеста Чайковского, композитор попросил его включить в либретто оперы самоубийство Лизы, бросающейся с Эрмитажного моста в воды Зимней канавки, и прислал вырезку из газеты 1868 года с сообщением о происшествии с некой Юлией Перовой, покончившей с собой таким образом.



## 1.9. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям

### Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия

#### Статья 4

Каждое государство – сторона настоящей Конвенции – признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, <...> которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него.

### Конституция Российской Федерации

#### Статья 44

Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Реализация культурных прав – важнейшее условие для свободного развития как отдельной личности, так и общества в целом, для расширения образования и знания, укрепления гуманистических ценностей, сохранения и приумножения исторического наследия.

Для Санкт-Петербурга наиболее чувствительными являются вопросы сохранения исторического наследия, решение которых невозможно без обеспечения доступа к культурным ценностям.



**«И армия может проиграть, и государство может рухнуть, и только культура никогда свой народ не предаст. И это культурные права в конечном счете».**

Из выступления режиссера Александра Сокурова на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Кремль. 10.12.2019.

Фото kremlin.ru.

### Сохранение исторического наследия Санкт-Петербурга

Культура Санкт-Петербурга – совокупность достижений представителей разных эпох, разных национальностей, разной веры, разных взглядов. А город, как культурогенная среда, способствует появлению, накоплению и распространению этих достижений, делая их национальным и всемирным достоянием. Возможно, поэтому в Петербурге настолько активно градозащитное сообщество, выступающее за сохранение его исторического облика, его памятников, музеев и библиотек от всего, что может повредить уникальную городскую среду.



**«Петербург – это такой город, который сам рекрутирует людей, действительно переживающих за него».**

Из интервью заместителя председателя Совета Санкт-Петербургского городского отделения ВООПИиК Александра Кононова газете «Коммерсант» (Санкт-Петербург), 26.06.2019.

Фото Евгения Павленко.

#### Градозащитные объединения Санкт-Петербурга:

- Санкт-Петербургское городское отделение ВООПИиК
- Санкт-Петербургское отделение Национального комитета ИКОМОС
- Центр экспертиз ЭКОМ
- Общественное движение за сохранение культурного наследия Санкт-Петербурга «Живой город»
- Общественное движение «Красивый Петербург»
- Сообщество «Защитим Исаакиевский собор»
- Сообщество «Сохраним Пулковскую обсерваторию»
- Общественное движение «Спасем Охтинский мыс»
- Сообщество «Синяя лента»
- Архитектурный интернет-ресурс «Citywalls»

Петербургский градозащитный консерватизм часто становится предметом насмешек, вызывает раздражение (особенно у застройщиков), упреки в противодействии развитию города как современного мегаполиса. К сожалению, подобной позиции нередко придерживаются и уполномоченные органы государственной власти Санкт-Петербурга, нежелание которых вести с горожанами и специалистами открытый диалог не способствует нахождению компромиссных и взвешенных решений, учитывающих общественные и государственные нужды, интересы инвесторов, и не наносящих ущерба национальному и всемирному достоянию – памятникам истории и культуры.

Поэтому, когда совершаются посягательства на уникальную целостность исторического центра Петербурга, являющуюся его стратегическим капиталом, гарантией туристической и финансовой привлекательности, роль градозащитников имеет принципиальное значение.

Роль градозащитного сообщества в сохранении выдающейся универсальной ценности объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников». Широкое общественное движение в защиту памятников истории и культуры во второй половине 80-х годов XX века<sup>1</sup> вынудило городские власти начать пересмотр градостроительной и культурной политики и получило поддержку на международном уровне. В 1990 году «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» стал первым российским объектом, включенным в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Васильев С.Г. «Группа спасения. Как это начиналось» [Электронный ресурс] // Фонтанка: электрон. культурно-исторический альманах. 2016. № 19.

<sup>2</sup> 16 ноября 1972 года на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была принята Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, положившая начало формированию Списка всемирного наследия. СССР, правопреемницей которого является Россия, ратифицировал Конвенцию в 1988 году (Указ Президиума ВС СССР от 09.03.1988 № 8595-XI), Конвенция вступила в силу для СССР 12.01.1989. 12 декабря 1990 года на 14-й сессии Комитета всемирного наследия (Банфф, Канада) объект с названием «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» был включен в Список всемирного наследия под номером С540. Report of the World Heritage Committee: 12 Dec 1990, CLT-90/CONF.004/13. <http://whc.unesco.org/archive/1990/cc-90-conf004-13e.pdf>

По оценкам экспертов ЮНЕСКО, Петербург относится к числу наиболее цельных в художественном отношении городов мира (выдающуюся универсальную ценность представляют не только отдельные памятники и архитектурные ансамбли, но и планировочная структура, композиция и силуэт застройки), поэтому в объект Всемирного наследия включены 36 компонентов и 86 элементов, расположенные на территории свыше 23 тыс. га<sup>3</sup>.

Охтинский мыс. В первом десятилетии XXI века ярчайшим примером объединения усилий профессионального сообщества, градозащитных организаций и широкой общественности при содействии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО в защиту выдающейся универсальной ценности исторического центра Петербурга можно назвать отмену строительства на Охтинском мысу (территории между рекой Невой и левым берегом устья реки Охты, где были обнаружены памятники археологии<sup>4</sup>) штаб-квартиры ПАО «Газпром» – башни-небоскреба «Охта-центр» высотой 396 метров. Противостояние инвестора, поддерживаемого органами власти, и общественности продолжалось четыре года. В результате «Газпром» остановил работы на Охте в 2010 году и приобрел участок в Лахте<sup>5</sup>. Силами градозащитников башню удалось «сдвинуть» на 9 км от исторического центра.

В 2019 году комплекс памятников археологии на Охтинском мысу был включен в перечень объектов культурного наследия (ОКН) федерального значения<sup>6</sup>. Центр Всемирного наследия ЮНЕСКО<sup>7</sup> и Международный совет по сохранению памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС)<sup>8</sup>, признав уникальную историческую ценность этого объекта, рекомендовали осуществлять постоянный контроль за его сохранностью<sup>9</sup>. Однако, по оценкам инициаторов создания в устье реки Охты археологического музея и парка<sup>10</sup>, охранное обязательство собственника ОКН допускает возможность уничтожения памятника<sup>11</sup>.

Опасения градозащитников небеспочвенны. В январе 2020 года в СМИ появилась информация о проведении владельцем земельного участка, АО «Газпромнефть Восточно-Европейские проекты», закрытого архитектурного конкурса на разработку офисного здания на Охтинском мысу<sup>12</sup>. Комитет по градостроительству и архитектуре сообщил, что «не задействован в проведении конкурса»<sup>13</sup>.



Раскопки на Охтинском мысу. Май 2010 года. Фото с сайта bashne.net.

<sup>3</sup> В границах двух субъектов: Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

<sup>4</sup> [https://bashne.net/?page\\_id=313](https://bashne.net/?page_id=313)

<sup>5</sup> Возведение «Лахта-центра» – самого высокого в России и Европе небоскреба (высота – 462 метра) – не вызвало активного общественного сопротивления (основные строительные работы были завершены в 2019 году). При этом эксперты Международного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС) оценили последствия воздействия башни на целостность историко-культурных панорам Петербурга как неблагоприятные.

<sup>6</sup> Объект культурного наследия федерального значения «Ниеншанц (Охта 1) Шведская крепость 1611–1703 годов, участки культурного слоя неолита и раннего металла V–II тыс. до н. э. и грунтового могильника XVI–XVII вв.», [http://kgiop.gov.spb.ru/uchet/list\\_objects/2762/](http://kgiop.gov.spb.ru/uchet/list_objects/2762/)

<sup>7</sup> <https://whc.unesco.org/>

<sup>8</sup> <http://icomos.org.ru/index.php/mezhdunarodnyj-ikomos>

<sup>9</sup> Report of a Joint World Heritage Centre / ICOMOS advisory mission to the World Heritage property 'Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments': 3 Jul. 2019 CLT/WHC/EUR/2019/11897.

<sup>10</sup> В соответствии с Охтинской декларацией, принятой 17 апреля 2013 года на заседании Общественного совета по созданию археологического музея на Охтинском мысу. <https://bashne.net/?p=2899>

<sup>11</sup> <https://bashne.net/?p=5553>

<sup>12</sup> [https://www.dp.ru/a/2020/01/14/Ohta\\_Centr\\_v\\_gorizonta](https://www.dp.ru/a/2020/01/14/Ohta_Centr_v_gorizonta)

<sup>13</sup> [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/14/01/2020/5e1da6449a79474639200348](https://www.rbc.ru/spb_sz/14/01/2020/5e1da6449a79474639200348)

2 марта 2020 года были объявлены результаты конкурса. По информации собственника, на четырех охраняемых государством зонах, расположенных на участке, строительство вести не будет<sup>14</sup>. Тем не менее площадь охраняемой территории, в соответствии с действующим охраняемым обязательством, составляет не более 0,8 га, тогда как, согласно выводам ВООПИиК, значительная часть Охтинского мыса остается неисследованной и, как следствие, незащищенной<sup>15</sup>.



СКК «Петербургский».



СКК после обрушения.

Фото со страницы ВООПИиК в социальной сети «ВКонтакте».

Спортивно-концертный комплекс «Петербургский» (СКК). В 2019 году после объявления на ПМЭФ о создании на месте СКК новой ледовой арены<sup>16</sup> стартовала общественная кампания в защиту этого сооружения, являющегося, по оценкам специалистов, образцом уникальных архитектурно-конструктивных и инженерно-технологических решений 80-х годов XX века<sup>17</sup>.

ВООПИиК и Санкт-Петербургский союз архитекторов обратились в КГИОП с совместным заявлением о включении СКК, обладающего признаками ОКН, в Единый государственный реестр памятников истории и культуры. КГИОП отказался признать СКК выявленным ОКН, сославшись на формальные основания – недостижение объектом 40-летнего возраста<sup>18</sup>. Оспорить данное решение в суде градозащитникам не удалось<sup>19</sup>.

В ноябре 2019 года Комитетом по инвестициям был объявлен конкурс на заключение концессионного соглашения, который завершился досрочно. 15 января 2020 года соглашение, в соответствии с которым при реконструкции

здания СКК могут быть изменены объемно-пространственное решение, высотность, этажность и проведены демонтажные работы, было заключено с единственным участником конкурса – ООО «СКА-Арена»<sup>20</sup>. Однако работы по демонтажу СКК велись концессионером без правовых оснований для их осуществления (одобренного государственной экспертизой

проекта демонтажа). Предпринимаемые градозащитниками попытки привлечь надзорные органы к оценке законности происходящего были безрезультатны.

31 января 2020 года появились формальные основания для возвращения к вопросу о присвоения СКК статуса выявленного ОКН (40 лет с даты подписания приказа о приемке здания в эксплуатацию<sup>21</sup>). В этот день во время демонтажа кровли СКК произошло обрушение 80 % здания, погиб один из рабочих.

Очевидно, что среди причин произошедшей трагедии – непрофессионализм и безответственность как подрядчиков и «интересантов» сноса СКК, так и надзорных органов. Если бы не игнорировались законные требования и вопросы жителей микрорайона, градозащитников, архитекторов, журналистов, удалось бы сохранить и жизнь человека, и выдающийся объект отечественного инженерного искусства.

В связи с тем, что общественные выступления и инициативы, направленные на сохранение исторического наследия в Санкт-Петербурге, редко поддерживаются органами власти, в последние годы правовой уровень горожан, готовых самостоятельно отстаивать культурные права, значительно вырос. Активисты и общественные организации инициируют независимые историко-культурные экспертизы памятников, исследуют юридические процедуры, обращаются в суд. Этому также способствует развитие законодательства и практики его применения в части обязательного размещения сведений об ОКН в сети Интернет.

#### **В перечень сведений, подлежащих обязательному размещению региональным органом охраны ОКН в сети Интернет, входят:**

- сведения из Единого государственного реестра ОКН народов РФ (Реестр), включающие наименование, время возникновения или дату создания (основных изменений) ОКН, связанные с ним исторические события, местонахождение (адрес или при его отсутствии описание местоположения), категория историко-культурного значения\*;
- охранное обязательство и утвердивший его акт\*\*;
- заключение историко-культурной экспертизы\*\*\*;
- 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)\*\*\*\*;
- решения о включении выявленного ОКН в Реестр или об отказе во включении выявленного ОКН в Реестр\*\*\*\*\*.

\* Пункт 9 статьи 20 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

\*\* Пункт 10 статьи 47.6 там же.

\*\*\* Пункт 4 статьи 32 там же.

\*\*\*\* 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».

\*\*\*\*\* Пункт 10 там же.

<sup>14</sup> [https://www.gazprom-neft.ru/press-center/news/gazprom\\_neft\\_predstavila\\_kontseptsiyu\\_razvitiya\\_territorii\\_okhtinskogo\\_mysa\\_v\\_sankt\\_peterburge/](https://www.gazprom-neft.ru/press-center/news/gazprom_neft_predstavila_kontseptsiyu_razvitiya_territorii_okhtinskogo_mysa_v_sankt_peterburge/)

<sup>15</sup> <https://voopik-spb.ru/voopik-schitaet-neobxodimym-rassmotrenie-proekta-po-zastrojke-okhtinskogo-myisa-na-sovete-posoxraneniyu-kulturnogo-naslediya.html>

<sup>16</sup> [https://www.fontanka.ru/2019/05/31/098/?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://www.fontanka.ru/2019/05/31/098/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

<sup>17</sup> Научно-техническое общество Франции в 1988 году, к столетию возведения Эйфелевой башни в Париже, создало список величайших инженерных достижений XX века. В число шедевров попал и СКК «Петербургский» благодаря гигантскому пролету в 160 м, перекрытому тонкой стальной оболочкой.

<sup>18</sup> В соответствии с пунктом 12 статьи 18 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в единый государственный реестр памятников истории и культуры могут быть включены выявленные объекты, со времени возникновения либо даты создания которых, либо даты исторических событий, с которыми такие объекты связаны, прошло не менее сорока лет. Определения того, что считается временем возникновения или датой создания, в законе об ОКН нет. В случае СКК споры шли относительно документов, которые определяют момент создания: акт приемки-передачи работ, акт ввода в эксплуатацию и др.

<sup>19</sup> Решение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга от 15.11.2019 по делу № 2а-3302/19, [https://kbs--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=376393316&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://kbs--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=376393316&delo_id=1540005&new=0&text_number=1)

<sup>20</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/invest/news/181123/>

<sup>21</sup> Согласно позиции КГИОП, поддержанной судом, датой создания СКК следует считать 31 января 1980 года (Приказ председателя Комитета по физической культуре и спорту при Совете министров СССР С.П. Павлова от 31.01.1980 № 139 «О приемке в эксплуатацию Универсального зала на 25 000 мест в г. Ленинграде»). ВООПИиК считает датой создания объекта 29 декабря 1979 года (Акт приемки в эксплуатацию государственной приемочной комиссией законченного строительства пускового комплекса Универсального спортивного зала на 25 000 мест от 29.12.1979). Градозащитники также обращали внимание уполномоченных органов на то, что установленное законодателем ограничительное условие (достижение сорокалетнего возраста) относится к объектам, которые включаются в единый реестр памятников истории и культуры. До принятия соответствующего решения объект может находиться в статусе выявленного ОКН в течение одного года (пункт 8 статьи 18 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»). Таким образом, мероприятия по выявлению ОКН могут проводиться за пределами установленного сорокалетнего срока.

**По предложению ВООПИиК, поддержанному КГИОП, на официальном сайте ведомства публикуются заключения на проекты строительства и благоустройства.**

<https://kgiop.gov.spb.ru/dokumenty/zaklyucheniya-vydavaemye-v-sootvetstviy-s-trebovaniyami-zakona-sankt-p/>

объектов культурного наследия» коллегиальный совещательный орган – Совет по сохранению культурного наследия<sup>22</sup> собирается нерегулярно, на заседаниях практически не обсуждаются значимые городские проекты (в частности, последние версии проектов музея «Оборона и блокада Ленинграда», «Судебный квартал»). На сайте Администрации Санкт-Петербурга отсутствует информация о ближайших заседаниях Совета<sup>23</sup>.

**Выполнение международных обязательств по охране объектов Всемирного наследия.** На сегодняшний день в Санкт-Петербурге доминирующей и, как следствие, наиболее юридически разработанной стратегией сохранения памятников архитектуры в их исторической среде является установление на сопряженной с ними территории зон охраны ОКН. Однако подобный подход, ориентированный на сохранение отдельных ОКН, не позволяет эффективно обеспечивать сохранность многокомпонентного объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников».

19–23 марта 2019 года в Санкт-Петербурге работала Консультативная миссия Центра Всемирного наследия ЮНЕСКО и ИКОМОС. Оценивалось общее состояние объекта Всемирного наследия, запланированные и реализующиеся проекты строительства и реконструкции<sup>24</sup>.

Международные эксперты пришли к выводу, что, несмотря на сохранность ключевых компонентов и отдельных элементов объекта Всемирного наследия, а также ряд примеров удачной реконструкции (в частности, острова Новая Голландия<sup>25</sup>), отсутствие единого плана управления<sup>26</sup> и реализация в буферных зонах спорных градостроительных проектов, для которых выбраны низкокачественные архитектурные решения, ставят под угрозу выдающуюся универсальную ценность исторического центра Санкт-Петербурга и связанных с ним групп памятников.

К сожалению, на практике задачи по сохранению исторического наследия Петербурга, его выдающейся универсальной ценности, являются приоритетными для специалистов и активистов-градозащитников, а органы государственной власти ориентированы в основном на реализацию масштабных строительных проектов.

Созданный при Правительстве Санкт-Петербурга «в целях повышения эффективности принятия решений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны

Так, в отчете миссии признано негативное влияние на ценность объекта жилой застройки в непосредственной близости от Пулковской обсерватории (компонент объекта Всемирного наследия), ОКН федерального значения «Дача Чернышева И.Г. "Александрино"» и «Чесменский дворец с флигелями». Одна из рекомендаций Центра Всемирного наследия ЮНЕСКО и ИКОМОС касается устранения угрозы панораме акватории Невы – предложено отказаться от реализации проекта многофункционального высотного здания (Невский дворец бракосочетаний) на полуострове в створе Таллинской улицы (напротив Александро-Невской лавры).

Примером имплементации международных норм об охране всемирного культурного наследия в национальное законодательство могло бы стать введение процедуры уведомления Комитета Всемирного наследия о планируемых крупных реставрационных работах, масштабном строительстве в зоне объекта Всемирного наследия и других мероприятиях, способных необратимо повлиять на объект и его выдающуюся универсальную ценность<sup>27</sup>.

Имеющимся в российском законодательстве механизмом сохранения целостности города как многокомпонентного объекта культурного наследия является признание его историческим поселением.

Включение населенного пункта в перечень исторических поселений должно сопровождаться разработкой и утверждением границ, предмета охраны и требований к градостроительным регламентам<sup>28</sup>.

Санкт-Петербург включен в перечень исторических поселений федерального значения<sup>29</sup>,



Митинг против застройки защитной зоны Пулковской обсерватории. Пулковский парк. 31.03.2019.

**Историческим поселением** является городское или сельское поселение, в границах территории которого расположены ОКН: памятники, ансамбли, достопримечательные места, а также иные культурные ценности, созданные в прошлом, представляющие собой археологическую, историческую, архитектурную, градостроительную, эстетическую, научную или социально-культурную ценность, имеющие важное значение для сохранения самобытности народов Российской Федерации, их вклада в мировую цивилизацию\*. Предметом охраны исторического поселения могут являться не только отдельные ОКН, но также планировочная структура, объемно-пространственная структура; композиция и силуэт застройки и др.\*\*

\* Пункт 1 статьи 59 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

\*\* Пункт 2 статьи 59 там же.

<sup>22</sup> <http://docs.cntd.ru/document/8397963>

<sup>23</sup> [https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c\\_govcontrol/current\\_activities/ctivities/groups/sovets-po-sohraneniyu-kulturnogo-naslediya/](https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/current_activities/ctivities/groups/sovets-po-sohraneniyu-kulturnogo-naslediya/)

<sup>24</sup> Report of a Joint World Heritage Centre / ICOMOS advisory mission to the World Heritage property 'Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments': 3 Jul. 2019, CLT/WHC/EUR/2019/11897, письмо КГИОП от 06.02.2020 б/н.

<sup>25</sup> В 2018 году остров Новая Голландия получил премию Академии имени Бернхарда Реммерса при Европейском институте по сохранению и уходу за старинными зданиями и памятниками в номинации «Международный проект».

<sup>26</sup> Создание плана управления объектом Всемирного наследия предусмотрено пунктом 108 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия: Март, 1999, WHC.99/WS/3, <http://whc.unesco.org/archive/opguide-rus.pdf>

<sup>27</sup> Пункт 172 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия: Март, 1999, WHC.99/WS/3, <http://whc.unesco.org/archive/opguide-rus.pdf>

<sup>28</sup> Пункты 6-7 статьи 59 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>29</sup> Перечень утвержден совместным приказом Минкультуры России и Минрегионразвития от 29.07.2010 № 418/339 «Об утверждении перечня исторических поселений».

По состоянию на 01.01.2020  
в Санкт-Петербурге:

**3 762**  
**ОКН федерального**  
**значения,**  
**2 485**  
**ОКН регионального**  
**значения,**  
**2 727**  
**выявленных ОКН.**

Письмо КГИОП от 28.01.2020  
№ 01-25-109/20-0-1.

однако, по состоянию на 21 февраля 2020 года, его границы и предмет охраны не определены<sup>30</sup>. До их утверждения историческим поселением считается вся территория в административных границах Санкт-Петербурга, а это, в свою очередь, налагает ограничения на любую градостроительную деятельность (подлежит особому регулированию в историческом поселении), что по объективным причинам не выполняется.

Таким образом, статус исторического поселения как инструмент для обеспечения комплексной сохранности ОКН Санкт-Петербурга (в том числе расположенных за пределами охранных зон и зон регулирования застройки) неприменим без определения его существенных элементов (границ территории и предмета охраны). Это подтверждается практикой реализации спорных с точки зрения влияния на исторический облик города девелоперских проектов, на которые указывается в отчете Консультативной миссии ЮНЕСКО и ИКОМОС.

**Физическая сохранность памятников истории и культуры.** Федеральный закон об ОКН<sup>31</sup> определяет многообразие форм собственности на памятники истории и культуры, за исключением особо ценных, которые не подлежат отчуждению из собственности государства. В целях сохранения ОКН на собственника налагаются определенные ограничения и требования. Согласно Основам государственной культурной политики<sup>32</sup> сохранение ОКН – это обеспечение его физической сохранности.

Причины искажения первоначального облика, разрушения и уничтожения памятников истории и культуры (в том числе в результате вандализма) зачастую связаны с неисполнением либо ненадлежащим исполнением собственниками требований законодательства о поддержании физической сохранности ОКН (бездействием, нарушениями процессов консервации, ремонта и реставрации) и с недостаточностью контроля и надзора со стороны уполномоченных органов государственной власти.

Так, проверка прокуратуры Курортного района в ноябре 2019 года выявила неудовлетворительное состояние фасадов и внутренних помещений ОКН федерального значе-

ния «Дом жилой», входящего в состав ансамбля «Усадьба Репина И.Е. "Пенаты"» (с 2017 года филиал Научно-исследовательского музея при Российской академии художеств)<sup>33</sup>. По данным нового владельца, мероприятия по поддержанию физической сохранности ОКН фактически не проводились с 1962 года, что прямо определяет угрозу его потенциальной утраты<sup>34</sup>. Прокуратурой контролируется устранение выявленных нарушений, однако возникают обоснованные сомнения в надлежащем надзоре за физической сохранностью памятника в течение столь продолжительного времени.

В 2018 году КГИОП была утверждена Технологическая карта консервации расселенных зданий-памятников, в перечень мероприятий которой входит мониторинг и диагностика деформаций и повреждений ОКН, а также исключение доступа посторонних на объект (временная зашивка дверных и оконных проемов, ограждение аварийных участков и т.д.)<sup>35</sup>. На практике консервация, которая зачастую проводится с нарушениями установленных технологических требований, не обеспечивает сохранности ОКН, а вызывает дальнейшее разрушение.

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило обращение о неудовлетворительном состоянии законсервированного ОКН регионального значения «Дом Ф.Н. Челищева (М.В. Кольбе)» (Вознесенский пр., д. 36)<sup>36</sup>. В заявлении сообщалось о повреждении и расхищении интерьеров, угрозе пожара, которую создают проникающие на объект лица.

Администрация Адмиралтейского района подтвердила необеспечение целостности консервации ОКН: ежедневный осмотр здания представителями жилищного агентства «не позволяет предотвратить систематическое вандальное вскрытие»<sup>37</sup>. Предпринятая КИО попытка привлечь к сохранению ОКН сторонних инвесторов в рамках программы «Аренда памятника за 1 рубль» не имела успеха (аукцион на право заключения договора не состоялся в связи с отсутствием заявок)<sup>38</sup>.

Усадьба И.Е. Репина «Пенаты».



Фото с архитектурного сайта citywalls.ru.



Фото с сайта прокуратуры Санкт-Петербурга.

<sup>30</sup> В соответствии с пунктом 8 статьи 59 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» историческим поселением является территория в границах соответствующего населенного пункта; границы территории исторического поселения могут не совпадать с границами населенного пункта. Согласно порядку, установленному приказом Минкультуры России от 12.07.2016 № 1604, разработанная территориальным органом охраны ОКН (в случае Санкт-Петербурга – КГИОП) проектная документация утверждается федеральным органом охраны ОКН (Минкультуры России).

<sup>31</sup> Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>32</sup> Утверждены Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808.

<sup>33</sup> <http://procpb.ru/news/spb/21253-prokuratura-proverila-soblyudenie-zakona-ob-ohrane-obektov-kulturnogo-naslediya>

<sup>34</sup> <http://www.theartnewspaper.ru/posts/7586/>

<sup>35</sup> Технологическая карта проведения консервации расселенных объектов культурного наследия, утвержденная КГИОП 27.02.2018, [https://kgiop.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2018/03/30/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F\\_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0\\_%D0%BF%D0%BE\\_%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC\\_%D0%9E%D0%9A%D0%9D\\_1.docx](https://kgiop.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2018/03/30/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%BF%D0%BE_%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC_%D0%9E%D0%9A%D0%9D_1.docx)

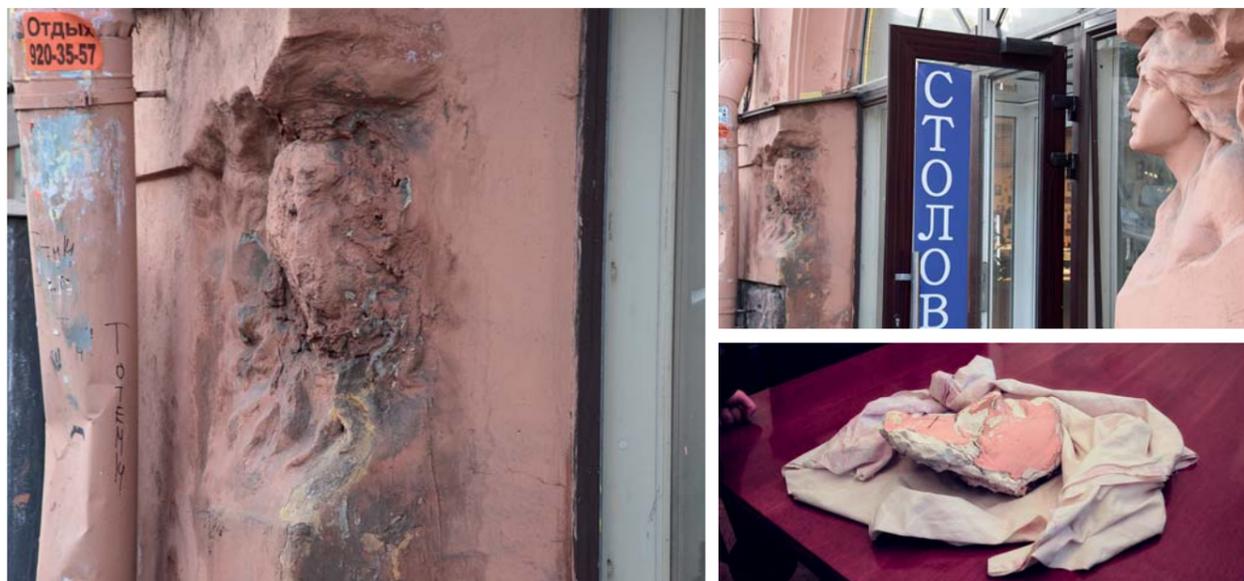
<sup>36</sup> Обращение от 10.04.2019 № 404/19.

<sup>37</sup> Письмо Администрации Адмиралтейского района от 23.01.2020 № 01-22-7/20-0-1.

<sup>38</sup> Письмо КИО от 27.01.2020 № 05-11-872/20-0-01.



Дом Ф.Н. Челищева (М.В. Кольбе).  
Фото с архитектурного сайта citywalls.ru.



Горельефы русалок на фасаде Дома Николаевых. Справа – то, что осталось от одного из них. 22.01.2020.  
Переданное в КГИОП «лицо» русалки. Фото с архитектурного сайта citywalls.ru.

Таким образом, обеспечение сохранности Дома Ф.Н. Челищева (в том числе принятие мер по недопуску в ОКН посторонних) по-прежнему является обязанностью собственника – Санкт-Петербурга.

В 2018 году из-за не проведенной своевременно реставрации откололся один из элементов горельефной композиции в виде женских голов (русалок), украшающей фасад выявленного ОКН «Дом Николаевых», который входит в ансамбль «Малый Гостиный Двор» (Мучной пер., д. 4; Садовая ул., д. 25; Банковский пер., д. 5; Москательный пер., 3). Отколовшееся «лицо» русалки подобрал случайный прохожий и передал градозащитникам, а те – КГИОП.

Однако, по состоянию на 6 февраля 2020 года, работы по восстановлению горельефа не проведены и не запланированы. Дом Николаевых не включен ни в государственную программу «Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге», ни в региональную программу капитального ремонта<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Письмо КГИОП от 06.02.2020 б/н.

В ноябре 2019 года жители выявленного ОКН «Дом И.Д. Агафонова» (Каменноостровский пр., д. 59) привлекли внимание ВООПИиК и СМИ<sup>40</sup> к ненадлежащей реставрации фасада здания. Орнамент штукатурного слоя не соответствовал образцу, который был указан в согласованной с КГИОП проектной документации. В результате реставрационно-ремонтные работы не были приняты заказчиком – Фондом капитального ремонта Санкт-Петербурга до устранения «фантазий» исполнителей и восстановления исторического облика памятника.

В декабре 2019 года, менее чем через год после завершения реставрационно-ремонтных работ в выявленном ОКН «Дом Ю.Б. Бака» (Кирочная ул., д. 24), произошло обрушение отдельных архитектурных элементов фасада здания<sup>41</sup>. Поврежденные участки фасада были восстановлены подрядчиком в соответствии с гарантийными обязательствами, однако нет уверенности, что в ближайшее время ОКН вновь не потребует ремонт.

Приведенные примеры ненадлежащей реставрации свидетельствуют об отсутствии у подрядных организаций, привлекаемых для ремонта и восстановления выявленных ОКН, бережного профессионального подхода к сохранению исторического наследия.

Нередко причиной повреждения и утраты памятников становится вандализм. Несмотря на неоднократные обращения Уполномоченного<sup>42</sup> и градозащитников в КГИОП, до сих пор не предприняты меры по восстановлению уничтоженного вандалами в 2015 году горельефа «Мефистофеля», ранее украшавшего тимпан фронтона выявленного ОКН «Дом А.Л. Лишневого» (Лахтинская ул., д. 24). В КГИОП планируют рассмотреть вопрос о восстановлении горельефа, когда подойдет очередь капитального ремонта фасада здания (2021–2023 годы)<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> <https://www.fontanka.ru/2019/11/02/034/>

<sup>41</sup> <https://spbdtv.ru/news/2019-12-25/na-fasade-doma-baka-poteryalos-stseplenie>

<sup>42</sup> Письма Уполномоченного в КГИОП от 23.10.2015 № 17-247/15, от 30.12.2019 № 15-443/19-0-77.

<sup>43</sup> Письмо КГИОП от 06.02.2020 б/н.

*Реставрация памятников истории и культуры – это научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях выявления и сохранности историко-культурной ценности ОКН\*. Проектная документация реставрационных работ должна быть согласована с уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия в указанной сфере, в Санкт-Петербурге – с КГИОП.*

\* Статья 43 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

**Дом А.Л. Лишневого (ул. Лахтинская, д. 24.). Горельеф «Мефистофеля» был уничтожен 26 августа 2015 года.**



Дом с «Мефистофелем».



Дом без «Мефистофеля».

### В 2019 году КГИОП в отношении лиц, допустивших нарушение требований законодательства в области охраны и использования ОКН:

- инициировано возбуждение 313 дел об административных правонарушениях, в результате рассмотрения дел судами общей юрисдикции вынесено 294 постановления о привлечении к административной ответственности\*;
- выдано 64 предписания об устранении выявленных нарушений, в результате проверок предписаний установлено исполнение 9 из них;
- предъявлено 153 исковых заявления о понуждении исполнить требования в сфере сохранения ОКН;
- направлено 9 заявлений о преступлениях\*\*.

ГУ МВД возбуждено 3 уголовных дела по части 1 статьи 243 УК РФ (уничтожение или повреждение объектов культурного наследия)\*\*\*.

\* По состоянию на 28.01.2020.

\*\* Письмо КГИОП от 28.01.2020 № 01-25-109/20-0-1.

\*\*\* Письмо ГУ МВД России от 23.01.2020 № 9/221.

В Санкт-Петербурге хранят память о жертвах революций, гражданской и Великой Отечественной войн, политических репрессий и блокады, о подвиге города-героя Ленинграда.

#### Статья 8 Устава Санкт-Петербурга

История «Мефистофеля» и многих других элементов памятников Петербурга, уничтоженных как неустановленными, так и поименно известными, но не понесшими должного наказания вандалами, к сожалению, в значительной мере иллюстрирует нынешнее положение дел в сфере охраны ОКН. В его основе – незаинтересованность уполномоченных органов государственной власти как в поиске и привлечении к ответственности виновных, так и в восстановлении утраченных ОКН; равнодушие и непонимание значительной важности сохранения и передачи будущим поколениям национального культурного наследия большей частью общества.

**Бесхозные памятники.** Одной из наиболее уязвимых категорий объектов, обеспечение сохранности которых требует принятия дополнительных мер, являются произведения монументального искусства<sup>44</sup>, не имеющие статуса ОКН, выявленного ОКН и не относящиеся к предмету охраны признанных ОКН. В силу того, что бремя содержания принадлежащего ему имущества несет собственник<sup>45</sup>, в первую очередь речь идет о бесхозных памятниках, представляющих художественную и историческую ценность, установленных в память о жертвах революций, гражданской и Великой Отечественной войн, блокады Ленинграда и политических репрессий.

В 2013 году (после очередного осквернения вандалами памятника жертвам политических репрессий на Троицкой площади – Соловецкого камня) омбудсмен инициировал работу<sup>46</sup> по выявлению, инвентаризации и установлению имущественно-правового статуса неучтенных произведений монументального искусства<sup>47</sup> для последующего включения в Реестр собственности Санкт-Петербурга и возложения на уполномоченные органы государственной власти обязательств

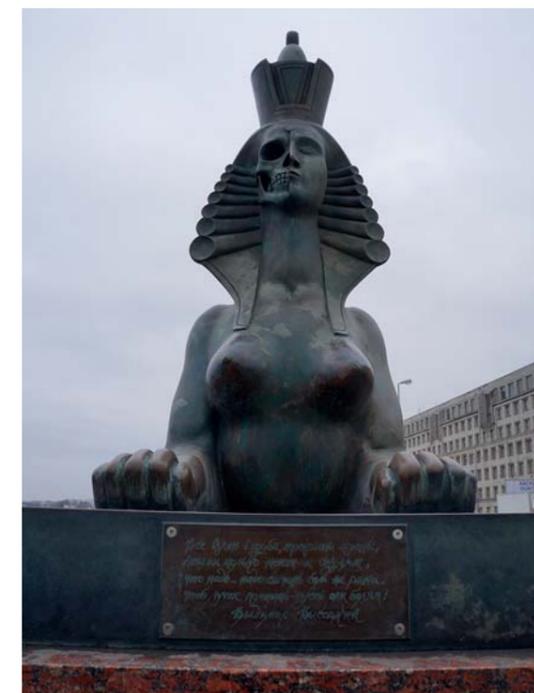
по их охране и содержанию<sup>48</sup>. Перечень бесхозных городских скульптур, составленный по результатам инвентаризации 2014 года, насчитывал 1258 объектов<sup>49</sup>. К сожалению, с 2015 года органы исполнительной власти Санкт-Петербурга относят работу по инвентаризации бесхозного имущества, в том числе памятников, к текущей деятельности (единый перечень выявленных в Санкт-Петербурге бесхозных объектов не ведется).

На основании информации, полученной от администраций районов Санкт-Петербурга и Комитета по благоустройству, КИО в 2019 году включил в Реестр собственности Санкт-Петербурга 26 объектов, относящихся к категории «бесхозных малых архитектурных форм и иных объектов декоративного и рекреационного назначения», среди которых стела памяти военным летчикам в парке Сосновка (в 2018 году в Реестр включены скульптура «Тыл» в Парке Победы, памятник воинам-освободителям в Павловске и другие мемориалы, посвященные Великой Отечественной войне)<sup>50</sup>.

Однако вызывает серьезную обеспокоенность, что до настоящего времени в КИО не имеется сведений об имущественно-правовом статусе Соловецкого камня и первого в России памятника выдающемуся ученому и правозащитнику А.Д. Сахарову, в Реестр собственности Санкт-Петербурга не включен памятник жертвам политических репрессий на Воскресенской набережной работы М.М. Шемякина, бесхозность которого установлена по итогам прокурорской проверки 2015 года<sup>51</sup>.

### Обеспечение доступа граждан к культурным ценностям

Немаловажным аспектом проблематики культурного наследия становится доступность ОКН. Доступ к культурным ценностям является важнейшей частью развития личности, сохранения исторической памяти и культурного наследия. Согласно Конституции каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Кроме того, доступ к культурным ценностям является не только конституционно закрепленным правом граждан Российской Федерации, но также своеобразной формой общественного контроля, способствующего сохранению ОКН.



Элемент памятника жертвам политических репрессий на Воскресенской набережной.

<sup>44</sup> К ним относятся обелиски, стелы и иные памятные знаки, скульптуры и памятники.

<sup>45</sup> Статья 210 Гражданского кодекса РФ.

<sup>46</sup> Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 116–117, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 139–140, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 109–110.

<sup>47</sup> Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.08.2009 № 944 обязанность учета произведений монументального искусства возложена на СПбГБУК «Государственный музей городской скульптуры», однако объекты, установка которых была осуществлена до издания данного НПА, оказались неучтенными.

<sup>48</sup> Согласно Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 26.11.2015 № 1090, полномочия собственника государственного имущества Санкт-Петербурга в части обеспечения содержания малых архитектурных форм и иных объектов декоративного и рекреационного назначения, в том числе произведений монументально-декоративного искусства (скульптур, обелисков, стел), памятных знаков, памятников, мемориальных досок, являющихся имуществом казны Санкт-Петербурга, расположенных в границах территорий зеленых насаждений общего пользования, в границах зон улично-дорожной сети Санкт-Петербурга и не переданных по договорам третьим лицам, осуществляет Комитет по благоустройству.

<sup>49</sup> Письмо Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга от 06.08.2015 № 01-10-7364/1500.

<sup>50</sup> Письмо КИО от 27.01.2020 № 05-11-872/20-0-1.

<sup>51</sup> Поручение КИО о подготовке документации для учета в Реестре собственности Санкт-Петербурга памятника жертвам политических репрессий на Воскресенской набережной направлено в администрацию Центрального района (Письмо КИО от 22.09.2019 № 47900-45).

**Основными задачами участников проекта «Культпоход» являются:**

- оценка возможности непосредственного доступа граждан к ОКН;
- проверка наличия и открытости информации о датах (днях), периодичности, продолжительности и иных условиях доступа;
- анализ охранных обязательств и иных документов, содержащих условия доступа граждан к ОКН (выявление проблем в реализации данного права);
- разработка предложений по совершенствованию региональной нормативной базы в области охраны культурного наследия.



Участники «Культпохода» – студенты факультета международных отношений и политических исследований Северо-западного института управления РАНХиГС и начальник управления инноваций и развития Санкт-Петербургского государственного технологического института Юрий Серов. 17.05.2019.

ОКН федерального значения «Институт технологический» был доступен для посещения в определенную в охранном обязательстве день недели.

**Содействие обеспечению информационной и физической доступности ОКН.** С 2016 года Уполномоченным при участии волонтеров реализуется проект «Культпоход», целью которого является проверка возможности реализации гражданами права на доступ к ОКН, не являющимся публичными музеями. Участниками проекта оцениваются информационная и физическая открытость и доступность ОКН.

В 2019 году в рамках проекта была проверена доступность 145 ОКН<sup>52</sup>.

В части оценки информационной доступности ОКН проведен анализ охранных обязательств и связанных с ним локальных нормативных актов собственников ОКН, подлежащих обязательному опубликованию<sup>53</sup>.

Охранные обязательства всех исследованных волонтерами «Культпохода» в 2019 году ОКН размещены в сети Интернет<sup>54</sup>. Тем не менее по-прежнему сохраняет актуальность выявленная ранее Уполномоченным проблема отсутствия в охранных обязательствах условий доступа к ОКН (дат, времени, правил посещения)<sup>55</sup>. Данная информация отсутствует в охранных обязательствах собственников 78 из 145 выбранных волонтерами «Культпохода» зданий-памятников, что позволяет произвольно ограничивать доступ к ним.

Например, ОКН регионального значения «Международный коммерческий банк» (Невский пр., д. 58; Малая Садовая ул., д. 6) занят двумя юридическими лицами: АНО «Международный банковский институт» и дочерним предприятием

<sup>52</sup> Посещенные волонтерами проекта «Культпоход–2019» объекты относятся к различным категориям историко-культурного значения (ОКН федерального и регионального значения), формам собственности (государственной, муниципальной, частной и иным) и в ведении субъектов, обладающих различным правовым статусом (государственные органы, образовательные учреждения, коммерческие организации и др.).

<sup>53</sup> Пункт 10 статьи 47.6 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>54</sup> Охранные обязательства были опубликованы на сайтах КГИОП, Минкультуры России, собственников ОКН.

<sup>55</sup> Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 134.

ПАО «Газпром» – Gazprom EP International B.V. При этом в части обеспечения доступа к ОКН охранные обязательства отсылает к внутреннему распорядку собственника, который, в свою очередь, устанавливает разрешительный порядок посещения ОКН (по предварительной записи). Для получения доступа в зону ОКН, занимаемую Международным банковским институтом, волонтерам потребовалось согласовать дату и время с управляющим хозяйством учреждения. Процесс оказался несложным и завершился успешно: доступ к ОКН был получен. Связаться с уполномоченными представителями Gazprom EP International B.V. по телефону, почте и в ходе личного визита не удалось. Занимаемая организацией часть ОКН оказалась недоступной для посещения.

Волонтерам «Культпохода» в 2019 году не удалось посетить ни один из ОКН, находящихся в ведении военных ведомств. Так, недоступным для посещения граждан является один из главных символов Санкт-Петербурга – ОКН федерального значения «Главное Адмиралтейство» (Адмиралтейская наб., д. 2, 16; Адмиралтейский пр., д. 1).

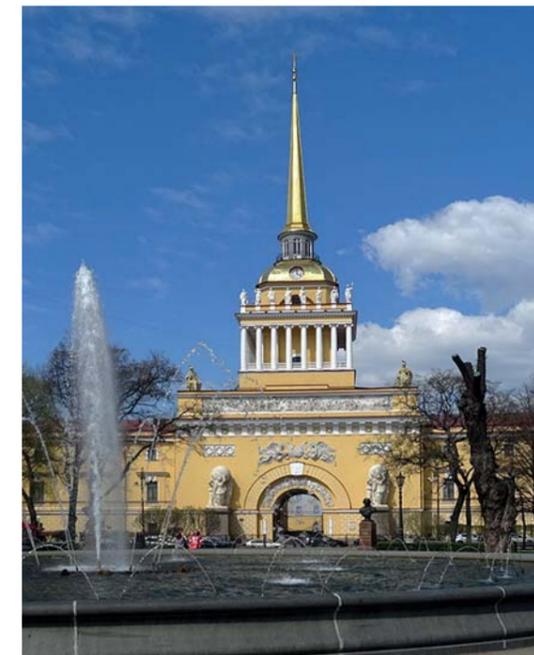
Согласно охранным обязательствам<sup>56</sup>, доступ к ОКН утверждается в соответствии с законодательством РФ, в том числе ОКН должен быть ежегодно доступен для граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства 18 апреля – в Международный день памятников и исторических мест (в соответствии с внутренним распорядком, установленным собственником ОКН). Тем не менее осмотреть внутренние интерьеры Адмиралтейства не представляется возможным даже 18 апреля.

Волонтерам «Культпохода» не удалось осмотреть ОКН регионального значения «Обуховская больница» (вместе с элементами: Виварий, Главное здание), являющийся частью 49-го военного городка.

Ограничения доступа к ОКН, принадлежащим Минобороны РФ, возникают в связи со спецификой обращения сведений в военной области (нередко составляющих государственную тайну<sup>57</sup>). Тем не менее ограничения, налагаемые подобной спецификой собственника ОКН, должны быть соразмерны объективной необходимости. Практическим решением могла бы стать дифференциация помещений военных объектов с выделением тех, которые могут быть представлены на обозрение, в том числе наиболее значимых с точки зрения доступа к культурным ценностям. Например, Зал Григоровича и помещение филиала военно-морской библиотеки в Адмиралтействе.

<sup>56</sup> Абзац 7 пункта 21 Распоряжения КГИОП от 05.09.2017 № 0719-333/17.

<sup>57</sup> Пункт 1 статьи 5 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне».



ОКН федерального значения «Главное Адмиралтейство» не был доступен для посещения в определенную в охранном обязательстве дату – 18 апреля (Международный день памятников и исторических мест).



В особняке Г.П. Митусова (Э.Ф. Юнкера) находится Управление Федеральной службы судебных приставов России по Санкт-Петербургу.

Волонтеры «Культпохода» не смогли осмотреть интерьеры ОКН в определенные в охранном обязательстве дни недели.



Во дворце великого князя Кирилла Владимировича находится детский сад № 39.

Волонтеры «Культпохода» не смогли осмотреть интерьеры ОКН в определенные в охранном обязательстве дни недели.

ансамблю ОКН федерального значения «Центральное училище технического рисования и музей Штиглица А.Л». (Соляной пер., д. 13) регулярно проводит групповые экскурсии<sup>59</sup>. Доступ к ОКН федерального значения «Здание Двенадцати Коллегий» (Университетская наб., д. 7; Менделеевская линия, д. 2, лит. А), принадлежащему СПбГУ, можно получить, записавшись на групповую экскурсию проекта «Открытый город»<sup>60</sup>.

Сохраняются и отмечаемые ранее Уполномоченным проблемы с доступом к ОКН, занимаемыми органами государственной власти. В 2019 году в число объектов, выбранных волонтерами «Культпохода», вошел ОКН регионального значения «Особняк Г.П. Митусова (Э.Ф. Юнкера)» (Большая Морская ул., д. 59, лит. А), в котором находится УФССП России по Санкт-Петербургу. Несмотря на закрепленный порядок посещения ОКН<sup>58</sup>, в доступе к предметам охраны, находящимся в интерьерах и во внутреннем дворе ОКН, посетителям было отказано.

Были также выявлены сложности с доступом к ряду ОКН, находящихся в ведении образовательных организаций. Так, участники «Культпохода» не смогли посетить ОКН регионального значения «Дворец вел. кн. Кирилла Владимировича» (Глинки ул., д. 13), занимаемый детским садом № 39 Адмиралтейского района; ОКН регионального значения «Школа» (Невский пр., д. 14, лит. А), занимаемый школой № 210 Центрального района; ОКН федерального значения «Дом Сиверс С.» (10-я линия В.О., д. 19), занимаемый Санкт-Петербургским институтом (филиалом) ВГУЮ (РПА Минюста России).

Очевиден объективный конфликт интересов пользователей зданий-памятников и граждан, желающих осмотреть внутренние интерьеры этих ОКН. Компромиссным решением подобных конфликтов является организация экскурсий.

Например, Санкт-Петербургская государственная художественно-промышленная академия имени А.Л. Штиглица для обеспечения доступа к

В 2019 году по предложению Уполномоченного Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики организовал для волонтеров проекта «Культпоход» экскурсию в занимаемый им ОКН регионального значения «Особняк А.Д. Строгановой».



«Культпоход» в особняк А.Д. Строгановой. 17.05.2019.

Несоответствие закрепленных в охранных обязательствах условий доступа к ОКН фактическим. Согласно охранному обязательству собственника ОКН федерального значения – ансамбля «Дворец Аничков и Кабинет Его Императорского Величества» доступ в помещения объекта должен быть обеспечен каждую рабочую пятницу с 11:00 до 18:00<sup>61</sup>. Однако проверка участниками «Культпохода» доступности для посещения входящего в ансамбль «Павильона садового северного» показала, что в указанный день и промежуток времени помещение было закрыто.

Дни посещения ОКН регионального значения «Дом, где в 1892–1918 гг. жил и работал физиолог Павлов Иван Петрович» были изменены владельцем и не отражены в охранном обязательстве<sup>62</sup> (что фактически делает эти изменения незаконными).

Таким образом, в общественных отношениях, возникающих в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям, очевидные преимущества имеют их пользователи, которые зачастую не соблюдают установленные условия доступа к ОКН. В то же время за нарушение требований законодательства об ОКН<sup>63</sup> предусмотрена административная ответственность<sup>64</sup>. Иными словами, существует вполне определенный правовой механизм, с помощью которого должна быть скорректирована практика обеспечения информационной и физической доступности ОКН.

<sup>58</sup> Абзац 7 пункта 21 Распоряжения КГИОП от 12.06.2016 № 40-132: обеспечить доступ к ОКН каждую рабочую пятницу с 10:00 до 16:00, а также в Международный день памятников и исторических мест (18 апреля).

<sup>59</sup> <http://www.ghpa.ru/museum-expo/ekskursii>

<sup>60</sup> <https://открытыйгород.рф/kuda-shodit/mesta/zdanie-dvenadtsati-kollegiy/>

<sup>61</sup> Абзац 7 пункта 21 Распоряжения КГИОП от 28.07.2016 № 40-168.

<sup>62</sup> Абзац 7 пункта 21 Распоряжения КГИОП от 16.06.2016 № 40-97.

<sup>63</sup> Статья 47.7 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>64</sup> Статья 7.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Доступность музейных фондов.** Согласно законодательству организации культуры самостоятельно устанавливают цены (тарифы) на платные услуги и продукцию<sup>65</sup>.

В 2019 году, в связи с поступающими к Уполномоченному жалобами, был проведен мониторинг организации доступа пенсионеров в музеи, подведомственные Комитету по культуре.

Пенсионеры не входят в число граждан, предоставление льгот которым закреплено законом. Право льготного посещения ими учреждений культуры (либо отсутствие такого права) устанавливается локальными актами данных организаций. При этом нет универсального подхода: различные музеи предоставляют право льготного посещения «пенсионерам», «лицам в возрасте 65 лет и старше», «пожилым людям старше 70 лет».

Не всеми музеями опубликованы приказы руководителей организаций, устанавливающие льготы и содержащие перечень документов, при предъявлении которых они предоставляются. В совокупности с общей уязвимостью людей старшего поколения с точки зрения получения информации подобная практика представляется препятствием для реализации ими права на доступ к культурным ценностям.

Результаты проведенного мониторинга Уполномоченный направил в Комитет по культуре, который подтвердил имеющиеся различия в определении круга лиц, имеющих право на получение льгот, но не счел нужными инициировать приведение их к единообразию в подведомственных организациях, сославшись на необходимость внесения изменений в законодательство, регулирующее данный вопрос<sup>66</sup>.

Мониторинг Уполномоченного выявил также дискриминационную в отношении льготных категорий граждан практику продажи музеями электронных входных билетов. При проверке сайтов музеев, подведомственных Комитету по культуре, установлено, что там, где есть возможность приобретения билетов онлайн, сделать это можно только по полной стоимости. В то же время очевидно, что условия для льготных, а значит, наиболее социально уязвимых категорий граждан, должны быть как минимум равными тем, что предоставляются иным посетителям музеев.

К сожалению, подобная практика характерна не только для музеев, подведомственных Комитету по культуре, но и для федеральных (например, Государственного Эрмитажа, Государственного Русского музея).

Позитивный опыт обеспечения равного доступа к покупке электронных билетов есть у Государственной Третьяковской галереи: на сайте музея можно приобрести билеты всех льготных категорий, в том числе с нулевой стоимостью – для граждан, которым законом предоставлено право бесплатного посещения музеев. Представляется, что подобный прогрессивный подход следовало бы внедрить и в практику музеев Санкт-Петербурга.

Наиболее востребованные музеи сталкиваются с повышенным спросом туристов, который не всегда способен оперативно удовлетворить (особенно в летний сезон). Большие очереди традиционно собираются из желающих посетить Государственный Эрмитаж, Государственный Русский музей, ГМЗ «Царское Село», ГМЗ «Петергоф» и др.

<sup>65</sup> В соответствии со статьей 52 Закона Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

<sup>66</sup> Письмо Комитета по культуре от 20.01.2020 № 15-25/20.

Одним из эффективных способов уменьшения «живой» очереди в музей является электронная. При этом музеями Санкт-Петербурга слабо используется мировой и столичный опыт по предотвращению скупки и перепродажи электронных билетов туроператорами, навязывающими свои услуги (в частности, продажа именных онлайн-билетов по документу, удостоверяющему личность).

Летом 2019 года посетители неоднократно выражали недовольство из-за невозможности купить электронные билеты в Екатерининский дворец, Янтарную и Агатовую комнаты ГМЗ «Царское Село» по причине организованных действий перекупщиков. Ситуация улучшилась после 11 июля 2019 года, когда ГМЗ «Царское Село» изменил правила приобретения электронных билетов: они стали именными с указанием паспортных данных (при посещении музея-заповедника по такому билету необходимо предъявить документ, удостоверяющий личность). Кроме того, купить онлайн-билет по одному документу можно раз в 30 дней.

Судьба музея обороны и блокады Ленинграда. Экспозиция Государственного мемориального музея обороны и блокады Ленинграда<sup>67</sup> на Соляном переулке с 1989 года по настоящее время располагается в одном зале<sup>68</sup>.

В 2014 году было принято решение о создании на Смольной набережной музейно-выставочного комплекса, посвященного блокаде<sup>69</sup>. В 2017 году был проведен закрытый международный архитектурно-градостроительный конкурс на разработку концепции нового музея<sup>70</sup>. Победителем<sup>71</sup> стал проект архитектурной мастерской «Студия 44»<sup>72</sup>. Предполагалось, что музей станет ведущим национальным институтом по изучению, документированию и презентации истории обороны и блокады Ленинграда.

<sup>67</sup> <http://blokadamus.ru/>

<sup>68</sup> С 1946 года Музей блокады Ленинграда располагался в комплексе зданий Соляного городка. В 1951 году его помещения были переданы военным учреждениям. К 1953 году музей полностью прекратил существование и был возрожден только в 1989 году, получив под экспозицию всего один из занимаемых ранее залов.

<sup>69</sup> Роль оператора проекта была отведена АО «Центр выставочных и музейных проектов». Центру были выделены финансирование (в т.ч. на исследовательскую работу) и территория на Смольной набережной. Причем для того, чтобы реализация проекта стала возможной, в Генеральный план Санкт-Петербурга были внесены изменения (был изменен тип землепользования одного из участков).

<sup>70</sup> [http://kgainfo.spb.ru/docs/2017/rasporiyazh/rasporiyazh\\_209-3.pdf](http://kgainfo.spb.ru/docs/2017/rasporiyazh/rasporiyazh_209-3.pdf)

<sup>71</sup> <http://kgainfo.spb.ru/12146/>

<sup>72</sup> В 2018 году проект был признан лучшим на Всемирном фестивале архитектуры (World Architecture Festival) в номинации «Культура». <https://www.studio44.ru/projects/project12/>



Очередь в Екатерининский дворец. ГМЗ «Царское село». 15.07.2019.

Фото Михаила Огнева (Фонтанка.ру).



Проект музейно-выставочного комплекса «Оборона и блокада Ленинграда». Архитектурная мастерская «Студия 44».



Государственный мемориальный музей обороны и блокады Ленинграда (Соляной пер., д. 9).

В январе 2019 года проект был заморожен (в частности, потеряла финансирование исследовательская работа)<sup>73</sup>. В качестве аргументов в пользу данного решения Администрации Санкт-Петербурга были названы плохая транспортная доступность, отсутствие согласия в отношении общей концепции музейно-выставочного комплекса, дороговизна реализации проекта и др.<sup>74</sup> В апреле 2019 года были публично озвучены намерения городских властей расширить музей блокады на Соляном переулке (в том числе договоренности с собственником помещений – Министерством обороны РФ об их передаче под музейную экспозицию<sup>75</sup>).

В сентябре 2019 года после ремонта был открыт по-прежнему единственный выставочный зал музея на Соляном переулке, там же размещена новая экспозиция.

В феврале 2020 года КИО передал музею в оперативное управление выкупленные в 2019 году у Министерства обороны РФ помещения общей площадью 300 квадратных метров; работа по оформлению в собственность Санкт-Петербурга остальных площадей (около 20 тыс. квадратных метров) должна быть завершена после того, как занимающие их военные структуры перебазируются в Кронштадт<sup>76</sup>. Однако у представителей музейного сообщества и общественности нет уверенности, что это будет сделано в обозримом будущем и в историческом центре Санкт-Петербурга наконец появится полноценный государственный музей блокады.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Министерству культуры Российской Федерации:

- в целях соблюдения положений Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия подготовить проект поправок в Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в частности разработать механизм реализации пункта 172 Руководства по выполнению Конвенции<sup>77</sup>;

<sup>73</sup> <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0800500001018000003>

<sup>74</sup> <https://novayagazeta.ru/articles/2019/01/24/79303-zamorozki-na-blokadnoy-pochve>

<sup>75</sup> <https://governors.ru/news/Aleksandr-Beglov-zaruchilsya-podderzhkoy-Ministerstva-oborony-v-voprose-peredachi-Muzeyu-oborony-i/209031>

<sup>76</sup> <https://www.gov.spb.ru/press/governor/183319/>

<sup>77</sup> Пункт 172 Руководства: «Комитет всемирного наследия приглашает государства – стороны Конвенции сообщать Комитету через Секретариат об их намерениях предпринять или разрешить на территории, охраняемой согласно Конвенции, большие реставрационные работы или новое строительство, которые могут затронуть выдающуюся мировую ценность объекта. Уведомление необходимо сделать как можно скорее (например, перед составлением основных документов для конкретных проектов) и перед принятием любых решений, которые было бы трудно отменить, так чтобы Комитет мог помочь в поиске соответствующих решений, гарантирующих полную сохранность выдающейся мировой ценности объекта». Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия: Март, 1999, WHC.99/2. <http://whc.unesco.org/archive/opguide-rus.pdf>

- утвердить границы и предмет охраны исторического поселения федерального значения Санкт-Петербург;
- разработать проект поправок к закону Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» в части включения пожилых людей в перечень категорий лиц, имеющих право на льготное посещение учреждений культуры.

### Комитету по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга:

- определять в охранных обязательствах собственников ОКН конкретные условия доступа граждан (периодичность, длительность, иные характеристики); в случае наличия в охранных обязательствах положений, отсылающих к специальному порядку доступа, определяемому собственником, контролировать информационную доступность локальных нормативных актов, определяющий данный порядок;
- применять статью 7.13 КоАП РФ «Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» в отношении пользователей ОКН, нарушающих требования законодательства о доступе граждан к ОКН.

### Комитету по культуре Санкт-Петербурга:

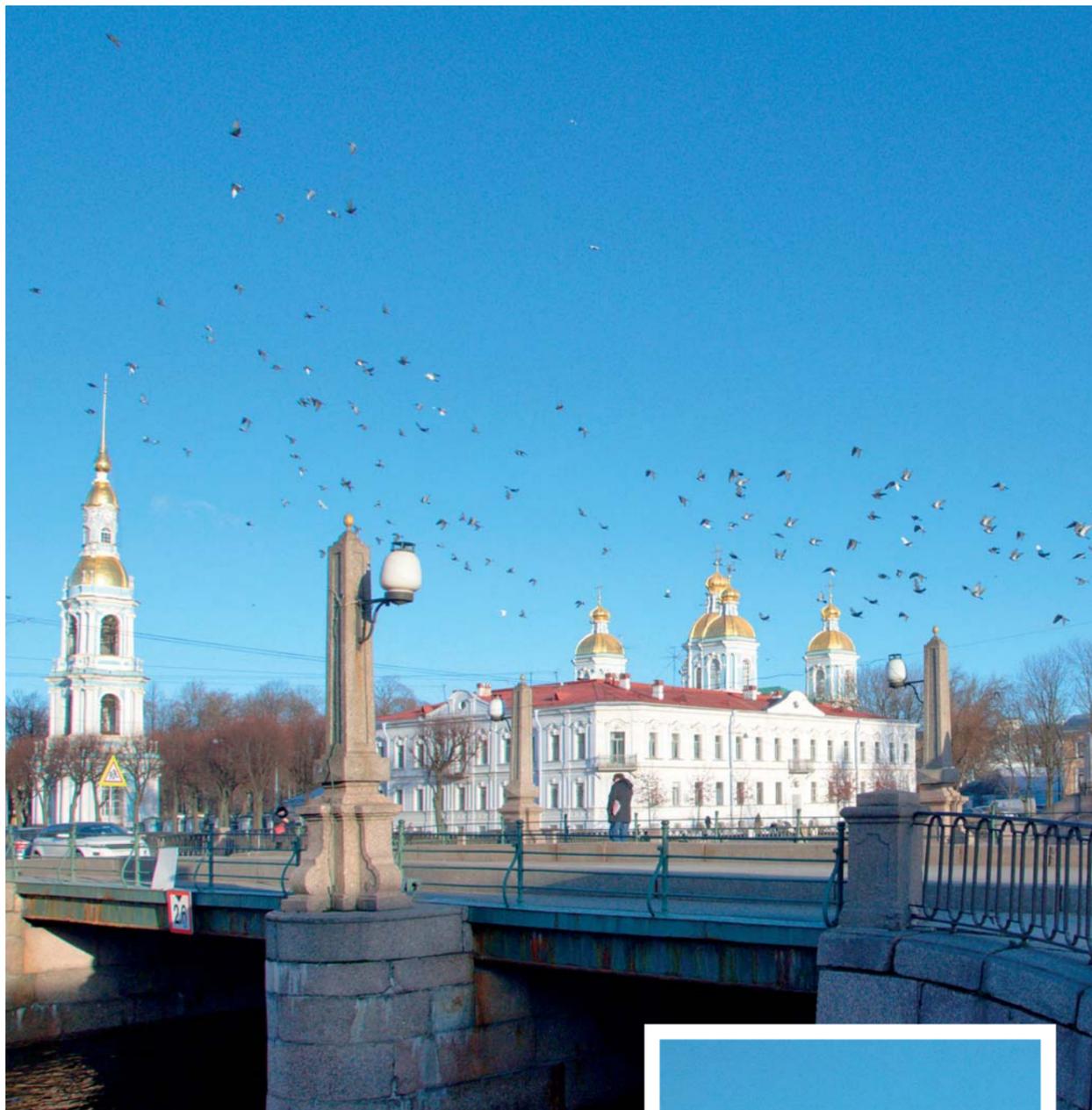
- установить в подведомственных Комитету музеях единообразный подход к предоставлению льгот для пожилых людей, в том числе в части формулировки, устанавливающей льготную категорию, подтверждающих документов, необходимых для получения льготы.

### Администрациям районов Санкт-Петербурга:

- осуществлять возложенные на них в соответствии с Технологической картой проведения консервации расселенных ОКН, утвержденной Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры обязанности по осуществлению контроля над объектами культурного наследия, в отношении которых осуществляются мероприятия по консервации, в том числе в части обеспечения ограничений доступа неустановленных лиц к объекту культурного наследия.

### Музеям, осуществляющим свою деятельность в Санкт-Петербурге и предоставляющим посетителям услугу по приобретению электронных билетов:

- предусмотреть возможность приобретения электронных билетов представителями льготных категорий граждан.



**Красногвардейский мост** – пешеходный мост-теплопровод через канал Грибоедова, соединяющий Казанский и Спасский острова. Построен по проекту архитекторов Владимира Васильковского и Петра Арешева в 1957 году. Название мост получил в честь 40-летия Красной гвардии.

Несмотря на утилитарную функцию (переброска через канал теплофикационных труб), авторам удалось удачно вписать мост в архитектурный ансамбль Старой Коломны.



## 1.10. Обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан

### 1.10.1. Права призывников

#### Конституция РФ

##### Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.
2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.
3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Исполнение воинской обязанности в соответствии с частью 1 статьи 59 Конституции РФ, Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Федеральный закон № 53-ФЗ) накладывает ограничение на целый ряд прав гражданина: на свободу передвижения, образование, труд и другие права. В связи с этим контролю за обеспечением прав призывников Уполномоченный уделяет большое внимание.

В предыдущие годы Уполномоченный указывал на необходимость устранения дискриминационной нормы (пункта 2 статьи 24 Федерального закона № 53-ФЗ), регулирующей предоставление права на отсрочку от военной службы по призыву гражданам, достигшим призывного возраста во время учебы в школе, для возможности реализации ими права на непрерывное образование<sup>1</sup>. Позиция омбудсмана была подтверждена решениями КС РФ<sup>2</sup>. В марте 2019 года в Федеральный закон № 53-ФЗ были внесены изменения<sup>3</sup>, которые окончательно закрепили право на непрерывное образование призывников, которым 18 лет исполнилось в период обучения в школе.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание органов военного управления и призывной комиссии Санкт-Петербурга на сложности с получением гражданами официальной информации о мероприятиях, связанных с призывом, контактах и месторасположении военных комиссариатов и призывных комиссий, рекомендовав обеспечить открытый доступ к этим сведениям в сети Интернет<sup>4</sup>. В апреле 2019 года омбудсмен выступил на заседании городской призывной комиссии с предложением создать на портале Администрации Санкт-Петербурга раздел о деятельности военных комиссариатов и призывных комиссий<sup>5</sup>. Рекомендация Уполномоченного была поддержана и включена в решение призывной комиссии, после чего на странице КВЗПБ сайта Администрации Санкт-Петербурга был создан раздел со справочной информацией о городском и районных военных комиссариатах<sup>6</sup>. Однако данное решение до настоящего времени не выполнено в части обеспечения доступа к информации о местона-

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 155–156. Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 213.

<sup>2</sup> Постановления КС РФ от 22.05.2018 № 19-П, от 17.04.2018 № 15-П.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18.03.2019 № 39-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона „О воинской обязанности и военной службе“».

<sup>4</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 208, 215.

<sup>5</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/25042019\\_po\\_predlozheniju\\_aleksandra\\_shishlova\\_na](http://ombudsmanspb.ru/ru/25042019_po_predlozheniju_aleksandra_shishlova_na)

<sup>6</sup> <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/rabota-s-organami-voennogo-upravleniya-po-organizacii-prizyva-na-voenn/voennyj-komissariat-goroda-sankt-peterburga-informiruet/>



Расширенное заседание призывной комиссии Санкт-Петербурга. Смольный. 25.04.2019.

**Из выступления Александра Шишлова:** «К нам регулярно обращаются призывники, ищущие достоверную официальную информацию об адресах призывных пунктов, расписании их работы, графиках приема военными комиссариатами, о порядке прохождения мероприятий по призыву и т.п. <...>

Я понимаю сложности военного комиссариата Санкт-Петербурга, который вследствие режимных ограничений не может сейчас создать свой полноценный сайт в интернете. Значит, это задача Администрации города. В настоящее время информация о работе призывных комиссий размещается неполно и бессистемно, вразнобой на страницах районных администраций. Предлагаю дополнить проект решения сегодняшнего заседания пунктом о принятии мер для создания на официальном портале Администрации Санкт-Петербурга раздела о деятельности военного комиссариата Санкт-Петербурга, его районных подразделений и призывных комиссий муниципальных образований».

В 2019 году на военную службу в Санкт-Петербурге призвано

**более 5 584 человек**

(в 2018 году – 5 357), отсрочка от призыва предоставлена 23 576 гражданам (в 2018 году – 23 468).

Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 22.01.2020 № 1/59

хождении, периоде работы и составах призывных комиссий, о порядке призыва, в том числе прохождении медицинского освидетельствования, основаниях для отсрочки, замены военной службы на альтернативную гражданскую службу (АГС) и др. Представляется, что созданный на странице КВЗПБ раздел следует дополнить как справочной, так и правовой информацией о процедуре призыва.

В 2019 году в Санкт-Петербурге сохраняли актуальность следующие проблемы в сфере реализации прав призывников и военнообязанных:

- ненадлежащее информирование о мероприятиях, связанных с призывом;
- нарушения прав лиц, достигших 27-летнего возраста, на документирование военными билетами, и неправомерное признание их лицами, не прошедшими военную службу;
- необоснованные ограничения доступа к материалам личных дел призывников;
- несоблюдение права призывников на отсрочку от призыва на военную службу;
- несоблюдение порядка проведения медицинского освидетельствования призывников, в том числе граждан, имеющих инвалидность.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод призывников Уполномоченный входит в состав призывной комиссии Санкт-Петербурга, сотрудники аппарата Уполномоченного в 2019 году работали в призывных комиссиях Выборгского и Красносельского районов.

В 2019 году сохранилась тенденция к уменьшению количества жалоб на нарушения прав призывников, поступивших в КВЗПБ и к Уполномоченному.

Так, в ходе проведения весенней и осенней призывных кампаний 2019 года в КВЗПБ поступило 22 жалобы (в 2018 году – 56 жалоб)<sup>7</sup>, к Уполномоченному – 37 обращений (в 2018 году – 58), в том числе 19 – о замене военной службы на АГС.

В военный комиссариат Санкт-Петербурга поступило 1 396 жалоб на действия (решения) районных призывных комиссий, что на 4,88 % больше, чем в 2018 году (1 331 жалоб)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Письмо КВЗПБ от 16.01.2020 № 01-12-164/20-0-1.

<sup>8</sup> Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 22.01.2020 № 1/59.

## Право призывников на информацию

### Ненадлежащее информирование граждан о мероприятиях, связанных с призывом.

В соответствии с действующим законодательством<sup>9</sup> на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, призывники вызываются повестками военного комиссара, которые вручаются им лично под расписку работниками военных комиссариатов.

Однако, как показывает практика, повестки направляются почтой либо вкладываются в почтовые ящики по месту регистрации призывников. Тем самым нарушается установленный законом порядок информирования призывников. На недопустимость данной практики Уполномоченный и его представители неоднократно указывали сотрудникам районных военных комиссариатов, в том числе в ходе ежегодных инструктивно-методических сборов и в ежегодных докладах<sup>10</sup>.

Объясняя сложившуюся практику, должностные лица военных комиссариатов, как правило, ссылаются на невозможность вручения повесток призывникам под расписку в связи с их нежеланием получать повестки или непроживанием призывников по месту регистрации. Данные объяснения лишь отчасти могут быть приняты во внимание, поскольку факты уклонения призывников от получения повесток, как правило, не фиксируются и доказательства уклонения к материалам личных дел не приобщаются. Кроме того, не в полной мере используется такой способ вызова на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, как вручение повесток призывникам по месту учебы или работы. Недоработки военных комиссариатов в данной части влекут необоснованные обвинения призывников должностными лицами военкоматов в уклонении от призыва на военную службу.

В 2019 году к Уполномоченному поступали обращения от бывших призывников (достигших возраста 27 лет), столкнувшихся с проблемами при зачислении в запас в связи с тем, что в отношении них призывные комиссии вынесли заключение о непрохождении военной службы по призыву без законных оснований. При этом призывными комиссиями не всегда учитывалось отсутствие документов, подтверждающих вручение лично призывнику повестки о явке на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.

Согласно судебной практике, если в личном деле призывника отсутствуют документы о своевременном вручении ему повестки под расписку, призывная комиссия не вправе вынести решение о том, что он не прошел военную службу, не имея на то законных оснований<sup>11</sup>.

К сожалению, призывные комиссии не всегда принимают во внимание судебную практику.

Гражданин Р.<sup>12</sup>, которому призывная комиссия Муниципального округа Парголово Выборгского района дважды вынесла заключение о непрохождении службы по призыву без законных оснований, сообщил Уполномоченному, что второе решение было вынесено вопреки решению Выборгского суда.

По мнению суда, призывная комиссия не в полной мере изучила имеющиеся в личном деле документы, не запросила в военном комиссариате сведения о вручении Р. повесток за период с 27 ноября 2017 года по 21 ноября 2018 года, не предоставила доказательств уклонения от военной службы.

<sup>9</sup> Пункт 3 статьи 26 Федерального закона № 53-ФЗ, пункт 7 Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.11.2006 № 663.

<sup>10</sup> Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 157, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 137–138, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 153, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 214.

<sup>11</sup> Определения ВС РФ от 08.06.2018 № 11-КГ18-12, от 26.04.2018 № 32-КГ17-41.

<sup>12</sup> Обращение от 11.12.2019 № 1323/19



Расширенное заседание призывной комиссии Санкт-Петербурга. Дом офицеров Западного военного округа. 17.10.2019.

Проверка Уполномоченного установила, что призывная комиссия в нарушение решения Выборгского районного суда от 29 июля 2019 года не рассмотрела повторно вопрос о зачислении Р. в запас в установленный срок. Заявителю было рекомендовано обжаловать новое решение призывной комиссии в судебном порядке.

**Право призывников на доступ к информации, содержащейся в их личных делах.** В ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно обращал внимание на нарушения права призывников

на доступ к информации, содержащейся в их личных делах, в том числе на неправомерные отказы в копировании документов из личного дела призывника<sup>13</sup>. Такие жалобы поступали и в 2019 году<sup>14</sup>.

Так, к Уполномоченному обратился призывник А. с жалобой на действия военного комиссара Выборгского района в связи с запретом использования мобильного телефона для копирования документов из личного дела.

В ноябре 2019 года военный комиссар Санкт-Петербурга С.В. Качковский утвердил Положение об ознакомлении призывников с их личными делами<sup>15</sup>. В Положении учтены рекомендации Уполномоченного<sup>16</sup>, направленные на соблюдение органами военного управления обязанности по обеспечению каждому возможности ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, в том числе с применением средств фотофиксации. Жалобы призывников прекратились.

Установление военным комиссариатом Санкт-Петербурга порядка ознакомления призывников с их личными делами является важным шагом по обеспечению доступа к информации, затрагивающей права и законные интересы граждан, подлежащих призыву на военную службу.

## Право на отсрочку от призыва на военную службу

Вызову на медицинское освидетельствование и заседание призывной комиссии подлежат все призывники, кроме имеющих отсрочку от призыва<sup>17</sup>. Несмотря на это, военные комиссариаты систематически нарушают установленный порядок.

<sup>13</sup> Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 138–139, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 136–138, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 179–180, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 150–151, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 208–210.

<sup>14</sup> Обращения № 551/18-3 от 28.08.2019, № 1038/19-1 от 30.09.2019, № 1039/19-1 от 04.10.2019.

<sup>15</sup> Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 25.12.2019 № 1/3405; [http://ombudsmanspb.ru/files/00002020/Kachkov\\_2019.pdf?fbclid=IwAR1MHQ02S24Wu8riFifJ46PxBYJCXu6WN9jhqU\\_PZefply0vci2tUI8oZ6M](http://ombudsmanspb.ru/files/00002020/Kachkov_2019.pdf?fbclid=IwAR1MHQ02S24Wu8riFifJ46PxBYJCXu6WN9jhqU_PZefply0vci2tUI8oZ6M)

<sup>16</sup> Еще в 2014 году по инициативе Уполномоченного, поддержанной губернатором Санкт-Петербурга, городской призывной комиссией было принято решение, в котором городскому военкомату было рекомендовано обеспечить реализацию права призывников на ознакомление с материалами личных дел и копиями документов.

<sup>17</sup> Пункт 7 Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 № 663, пункт 34 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе – Приложения № 1 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 02.10.2007 № 400.

К Уполномоченному обратился призывник Ш.<sup>18</sup> с жалобой на действия военного комиссара Калининского района, который обязал заявителя, имеющего действующую отсрочку от призыва на военную службу в связи с обучением в образовательном учреждении, пройти медицинское освидетельствование.

Уполномоченный, не согласившись с такой позицией, обратился в Военную прокуратуру Санкт-Петербургского гарнизона, которая поддержала требования призывника и по результатам проверки внесла в адрес военного комиссара Калининского района представление об устранении нарушений закона. По фактам нарушений прав призывников военным комиссаром Калининского района приняты меры, виновные привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>19</sup>.



Торжественная отправка призывников к местам прохождения срочной военной службы. Городской сборный пункт. 22.10.2019.

## Право призывников на охрану здоровья

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступали жалобы, связанные с нарушением права призывников на охрану здоровья, в том числе при прохождении ими медицинского обследования и медицинского освидетельствования для определения категории годности к военной службе.

Так, из обращения представителей призывника А.<sup>20</sup> Уполномоченному стали известны факты **нарушения права инвалида с детства на освобождение от исполнения воинской обязанности.**

Проверка показала, что в 2018 году комиссия по постановке граждан на воинский учет установила А., инвалиду с детства, категорию годности «Д»<sup>21</sup> и рекомендовала призывной комиссии освободить его от исполнения воинской обязанности к моменту достижения 18-летнего возраста.

Согласно статье 5.1 Федерального закона № 53-ФЗ, пунктам 10, 17 Положения о военно-врачебной экспертизе<sup>22</sup>, призывник с инвалидностью вправе пройти медицинское освидетельствование заочно, на основании документов, полученных призывной комиссией, без его участия.

Однако вопрос об освобождении А. от исполнения воинской обязанности и о снятии его с воинского учета решен не был, в том числе по причине отсутствия в материалах личного дела призывника акта медико-социальной экспертизы.

Лишь после вмешательства Уполномоченного призывная комиссия, осуществляющая призыв граждан, проживающих на территории муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Южно-Приморский, приняла решение об освобождении инвалида от воинской обязанности. Данное решение было утверждено призывной комиссией Санкт-Петербурга<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Обращение от 10.06.2019 № 621/19.

<sup>19</sup> Письмо военной прокуратуры Санкт-Петербургского гарнизона от 24.10.2019 № 13/8359.

<sup>20</sup> Обращение от 08.10.2019 № 1077/19.

<sup>21</sup> Не годен к военной службе.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 04.07.2013 № 565.

<sup>23</sup> Письмо военного комиссара Санкт-Петербурга от 27.11.2019 № 1/3071.

В 2019 году отмечались случаи необоснованного направления призывников в медицинские учреждения для подтверждения установленных ранее диагнозов. Военной прокуратурой Санкт-Петербургского гарнизона установлено, что при проведении медицинского освидетельствования призывника Б. в военном комиссариате Центрального района врач-терапевт медицинской комиссии в нарушение Положения о военно-врачебной экспертизе<sup>24</sup> не принял во внимание наличие медицинского заключения врача-гастроэнтеролога и поставил иной диагноз. В результате призывник без достаточных показаний был направлен в стационар. По данному факту в адрес военного комиссара Центрального района внесено представление, виновные привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>25</sup>.

Приведенные примеры избыточных контрольных мер, принимаемых призывными комиссиями к призывникам, имеющим установленные диагнозы, не гарантируют в то же время тщательную проверку здоровья призывников. В 2019 году среди военнослужащих, прибывших со сборного пункта Санкт-Петербурга к месту службы, было выявлено 14 граждан – потребителей наркотических средств<sup>26</sup>.

Не теряют актуальности вопросы качества, обоснованности и сроков проведения дополнительного медицинского обследования и контрольного медицинского освидетельствования (КМО).

Нарушения прав призывников при проведении медицинского обследования и КМО подтверждаются судебными решениями. В 2019 году суды выносили решения об отсутствии оснований для дополнительного обследования по психиатрическому профилю<sup>27</sup>, об отмене решений городской призывной комиссии, принятых по результатам КМО, в связи с изменением категории годности<sup>28</sup>. При этом суды указывали на необходимость учета призывной комиссией Санкт-Петербурга медицинских документов, предоставленных призывником при прохождении КМО<sup>29</sup>.

Дополнительное обследование и КМО должно проводиться до окончания призывной кампании. Только такое медицинское освидетельствование позволяет достоверно подтвердить наличие противопоказаний для прохождения военной службы либо исключить их.

По предложению Уполномоченного в решение расширенного заседания призывной комиссии Санкт-Петербурга от 25 апреля 2019 года включено поручение Комитету по здравоохранению обеспечить прохождение призывниками необходимых обследований во внеочередном порядке, оперативное проведение анализов и иных исследований по направлению военных комиссариатов, призывных комиссий, а также получение результатов обследований для сокращения сроков обследования и завершения их до окончания призыва.

<sup>24</sup> Постановление Правительства РФ от 04.07.2013 № 565.

<sup>25</sup> Письмо военного прокурора Санкт-Петербургского гарнизона от 15.01.2020 № 13/198.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Решение Фрунзенского районного суда от 11.02.2019 по делу № 2а-1348/19.

<sup>28</sup> Решение Невского районного суда от 18.06.2019 по делу № 2-415/2019.

<sup>29</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 21.05.2019 по делу № 2а-1560/2019.

## Право на замену военной службы по призыву АГС

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило 19 обращений о замене военной службы по призыву на АГС, что, как и в предыдущие годы, составило более половины от всех обращений, связанных с защитой прав призывников.

В докладах за 2017–2018 годы Уполномоченным были подробно освещены проблемы при реализации права на АГС и пути их решения<sup>30</sup>. Как и в предыдущие годы, нарушения права на замену военной службы по призыву АГС связаны с неверным пониманием смысла права и условий его реализации как членами призывных комиссий, так и самими призывниками<sup>31</sup>.

Опыт участия представителей Уполномоченного в работе призывных комиссий в 2019 году показывает, что для установления в каждом спорном случае факта наличия противоречий между убеждениями либо вероисповеданием граждан и обязанностью несения военной службы необходимо привлекать на заседания призывных комиссий независимых экспертов.

В декабре 2019 года омбудсмен поддержал предложение о создании при институте Уполномоченного межведомственной рабочей группы по содействию реализации права на АГС. Рекомендация по организации взаимодействия органов военного управления, исполнительной власти и правозащитников на площадке Уполномоченного была сформулирована в резолюции круглого стола «Альтернативная гражданская служба в Санкт-Петербурге: проблемы реализации права на замену военной службы по призыву АГС»<sup>32</sup>.

Соорганизаторами круглого стола выступили Уполномоченный и «Солдатские матери Санкт-Петербурга». На нем обсуждались проблемы, связанные с реализацией права на отказ от военной службы по убеждениям или вероисповеданию (практика рассмотрения вопросов призывными комиссиями, судебная практика, позиции Конституционного Суда РФ), соответствие практики замены военной службы по призыву АГС в России международным требованиям и рекомендациям. Полемику вызвало предложение о разработке критериев оценки доводов граждан о наличии у них убеждений, противоречащих несению военной службы по призыву, которые следует принимать во внимание на заседаниях призывных комиссий при вынесении заключений о замене военной службы по призыву на АГС.

По оценкам участников круглого стола, основным вопросом, в разрешении которого при содействии Уполномоченного заинтересованы и органы исполнительной власти Санкт-Петербурга, и учреждения, имеющие потребности в трудоустройстве граждан, которым военная служба по призыву заменена на АГС, является совершенствование порядка формирования перечней профессий (должностей) и организаций для прохождения АГС, а также контроля за определением места прохождения и направлением на АГС.



Круглый стол «Альтернативная гражданская служба в Санкт-Петербурге: проблемы реализации права на замену военной службы по призыву АГС». 24.12.2019.

<sup>30</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 156–157, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 212–213.

<sup>31</sup> С одной стороны, в ряде случаев члены призывных комиссий субъективно трактуют правовые нормы, устанавливающие основания для замены военной службы АГС; с другой стороны, призывники нередко сталкиваются с трудностями в части аргументированного доведения до призывной комиссии доводов о противоречии несения военной службы своим убеждениям.

<sup>32</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/26122019\\_pri\\_peterburgskom\\_ombudsmene\\_budet\\_sozdan](http://ombudsmanspb.ru/ru/26122019_pri_peterburgskom_ombudsmene_budet_sozdan)

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Органам прокуратуры в Санкт-Петербурге:

- принять дополнительные меры по надзору за соблюдением органами военного управления и призывными комиссиями законодательства, устанавливающего порядок вызова на медицинское освидетельствование призывников, в том числе принять меры реагирования в случаях выявления фактов вызова на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, граждан, имеющих действующую отсрочку от призыва на военную службу;
- принимать меры реагирования, направленные на обеспечение полноты и оперативности проведения медицинского освидетельствования и дополнительного медицинского обследования в ходе призыва и постановки граждан на воинский учет.

### Военному комиссариату Санкт-Петербурга:

- обеспечивать проведение КМО призывников в установленные законом сроки призывных кампаний.

### Районным военкоматам:

- своевременно вручать призывникам повестки о явке на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, под расписку;
- самостоятельно запрашивать и получать документы, необходимые для заочного медицинского освидетельствования граждан, являющихся детьми-инвалидами, инвалидами I группы или имеющих другую группу инвалидности без указания срока переосвидетельствования.

### Призывным комиссиям:

- обеспечить контроль качества проведения медицинского освидетельствования на призывных пунктах, в частности по вопросу учета в ходе медицинского освидетельствования документов о состоянии здоровья призывников, представленных из медицинских организаций независимо от организационно-правовой формы; в случае отказа в учете документа о состоянии здоровья, представленного призывником из негосударственной медицинской организации, указывать в протоколе заседания призывной комиссии причины такого отказа;
- в случае вынесения решения об отказе в замене военной службы по призыву АГС сообщать призывнику и указывать в протоколе комиссии, какие именно характеризующие призывника документы и данные не соответствуют доводам о том, что несение военной службы противоречат его убеждениям;
- учитывать сложившуюся судебную практику при зачислении в запас граждан, достигших возраста 27 лет и не прошедших военную службу по призыву.

Сохраняют актуальность рекомендации в докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>33</sup>: Комитету по здравоохранению – принять меры по обеспечению проведения в установленные законом сроки призывных кампаний медицинского обследования призывников по направлению военных комиссариатов и призывных комиссий.

**Комитету по вопросам законности, правопорядка и безопасности** – дополнить созданный на странице Комитета портала Администрации Санкт-Петербурга раздел<sup>34</sup> о военном комиссариате Санкт-Петербурга и его районных подразделениях справочной информацией о работе призывных комиссий муниципальных образований, а также правовой информацией о порядке призыва, основаниях для отсрочки и замены военной службы по призыву АГС.

<sup>33</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 215.

<sup>34</sup> <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-devyatelnosti/rabota-s-organami-voennogo-upravleniya-po-organizacii-prizyva-na-voenn/voennyj-komissariat-goroda-sankt-peterburga-informiruet/>

## 1.10.2. Права женщин и противодействие домашнему насилию

### Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>1</sup>

#### Статья 3

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Женщины, пострадавшие от насилия, относятся к одной из самых уязвимых, социально незащищенных категорий. Факты насилия в отношении женщин носят скрытый характер. Многие женщины предпочитают мириться с положением жертвы или искать пути защиты без привлечения правоохранительных органов, поскольку не рассчитывают найти поддержку с их стороны.

Обеспечение гарантий защиты прав женщин, пострадавших от насилия, включая домашнее насилие, является важной задачей Уполномоченного. Тема насилия в отношении женщин неоднократно затрагивалась в его ежегодных докладах<sup>2</sup>.

### Домашнее насилие как форма нарушения прав женщин

Международные органы защиты прав человека характеризуют насилие в отношении женщин, включая домашнее насилие, как одно из самых распространенных и опасных проявлений гендерного неравенства.

ЕСПЧ рассматривает вопросы домашнего насилия в рамках статьи 2 (права на жизнь), статьи 3 (запрещение пыток), статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни), статьи 14 (запрещение дискриминации) Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенция).

В 2019 году на рассмотрении ЕСПЧ находилось около 100 жалоб россиянок на домашнее насилие.

Летом 2019 года ЕСПЧ присудил 20 000 евро компенсации морального ущерба Валерии Володиной, жительнице Ульяновска, которая на протяжении нескольких лет подвергалась насилию со стороны мужа и, обращаясь в правоохранительные и судебные органы, не

**Более 70 % потерпевших от насильственных преступлений – женщины.**

Менее 30 % опрошенных женщин, которые подвергались домашнему насилию, обращались за помощью в правоохранительные органы

В октябре 2019 года в Государственную Думу было представлено экспертно-аналитическое исследование по теме: «Предупреждение преступлений в сфере семейно-бытовых отношений в России и за рубежом: законодательное регулирование и практика правоприменения» (за период 2015–2018 годы), выполненное в СПбГУ.

<sup>1</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19.12.1980 № 3565-Х, вступила в силу 3 сентября 1981 года.

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 29–31, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 28–29, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 24, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 153–162.



Серия плакатов «Домашнее насилие». Работа участников Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» Рубена Брударя и Екатерины Булавиной.

получила соответствующую защиту<sup>3</sup>. Суд констатировал нарушение статьи 3 в совокупности со статьей 14 Конвенции. Это стало первым решением ЕСПЧ по делам о домашнем насилии в России.

#### Постановление ЕСПЧ по делу «Володина против России»<sup>4</sup>

Пункт 78. <...> обязательства государства в делах, связанных с актами домашнего насилия, обычно предполагают принятие властями позитивных мер уголовно-правовой защиты. К таким мерам, в частности, можно отнести криминализацию актов домашнего насилия путем установления эффективных и соразмерных уголовных санкций, удерживающих от совершения преступлений. Привлечение к ответственности лиц, совершающих акты насилия, служит гарантией того, что компетентные органы не будут игнорировать такие акты и что будет обеспечена эффективная защита от них.

Пункт 99. Положения российского законодательства, в соответствии с которыми расследование уголовного дела полностью зависит от активных действий потерпевшей стороны, несовместимы с обязательством государства наказывать за домашнее насилие во всех его формах. Учитывая особо уязвимое положение жертв домашнего насилия, законодательная база должна давать возможность властям расследовать случаи домашнего насилия по собственной инициативе как предмет публичного интереса и наказывать лиц, виновных в таких деяниях.

<sup>3</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.07.2019 по делу «Володина против России» (жалоба № 41261/17).

<sup>4</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-195843%22%5D%7D>

Пункт 101. <...> Суд считает, что государство не исполнило свое обязательство по расследованию жестокого обращения, которому подверглась заявительница.

Пункт 132. По мнению Суда, тот факт, что в России по-прежнему не принято законодательство по борьбе с домашним насилием и отсутствуют в какой-либо форме сдерживающие или охранные ордера, ясно демонстрирует, что действия властей в настоящем деле не были простым недочетом или задержкой в решении проблемы насилия в отношении заявительницы, но стали результатом нежелания признавать серьезность и масштабы проблемы домашнего насилия в стране и его дискриминационного воздействия на женщин. <...> российские власти не создали условий для обеспечения реального гендерного равенства, которое позволило бы женщинам жить, не боясь жестокого обращения и посягательств на их физическую неприкосновенность, и пользоваться равной защитой закона.

**Отсутствие специального закона о противодействии домашнему насилию.** Рекомендация Уполномоченного Правительству РФ о подписании Россией Конвенции о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция) и ее ратификации<sup>5</sup> остается актуальной.

Признание государством существования проблемы домашнего насилия должно способствовать изменению общественного мнения к преступлениям, совершаемым в семьях.

Изменению в России отношения к ситуации с домашним насилием препятствует в том числе отсутствие федерального законодательства, направленного на противодействие домашнему насилию, главная цель которого – обеспечение эффективной правовой защиты потерпевших от противоправных действий.

Согласно опросу сотрудников органов ГУ МВД России, проведенного в рамках экспертно-аналитического исследования по проблеме семейно-бытового насилия<sup>6</sup>, подавляющее большинство

<sup>5</sup> Стамбульская Конвенция является наиболее полным международным договором, направленным на борьбу с насилием в отношении женщин и домашним насилием. Подписана 45 государствами из 47 государств-членов Совета Европы, кроме России и Азербайджана. Ратифицирована в 34 странах.

<sup>6</sup> Итоговый аналитический отчет Санкт-Петербургского государственного университета по Государственному контракту от 01.07.2019 года № 01731000096190000530001 на оказание услуг по проведению экспертно-аналитического исследования по теме: «Предупреждение преступлений в сфере семейно-бытовых отношений в России и за рубежом: законодательное регулирование и практика правоприменения».

По данным отчета Всемирного банка «Женщины, бизнес и право» за 2018 год, россиянок признали одними из самых незащищенных в мире от насилия: Россия набрала ноль баллов в области законодательства по защите прав женщин наряду с Либерией, Габоном, Ираном, Йеменом и ОАЭ.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/926401524803880673/Women-Business-and-the-Law-2018>

Стороны должны предпринимать необходимые законодательные и иные меры для обеспечения и защиты прав каждого человека, прежде всего женщин, на то, чтобы жить без насилия в общественной и частной сфере.

**Пункт 1 статьи 4 Стамбульской конвенции**



Плакат «Домашнее насилие как форма нарушения прав человека». Работа участницы Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» Анны Каташевич.



Международная конференция «Действия по расширению участия женщин в процессах принятия общественных и политических решений». Сочи. 17.10.2019.

Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой.

сотрудников полиции считает, что необходимо усиливать ответственность за все насильственные преступления в целом, в том числе в семейно-бытовой сфере. 80 % сотрудников полиции положительно относятся к введению института судебного приказа. 71 % полиции высказались за принятие специального закона о профилактике семейного насилия.

В докладе за 2018 год Уполномоченный рекомендовал Комитету Государственной Думы РФ по вопросам семьи, женщин и детей разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы РФ проект федерального закона о профилактике и противодействии семейно-бытовому насилию.

Необходимость принятия закона о противодействии домашнему насилию поддерживают многие правозащитники<sup>7</sup>.

29 ноября 2019 года Совет Федерации опубликовал на своем сайте проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Первоначально законопроект был подготовлен в СПЧ еще в 2014 году, но к 2019 году претерпел множество изменений. Так, в опубликованный проект не вошла статья «права пострадавших от домашнего насилия»; в определении «семейно-бытовое насилие» исключены все виды физического насилия (побои, причинение вреда здоровью (любой тяжести) и др.); в определении «лицо, подвергшееся семейно-бытовому насилию» отсутствуют лица, которые совместно проживают и ведут совместное хозяйство, но при этом не связаны свойством; не включено определение «преследование» как действие, направленное на пострадавшего вопреки его воле, выражающееся в поиске пострадавшего, попытке выяснить его место проживания или пребывания, ведении переговоров, в том числе посредством средств связи, информационно-телекоммуникационной сети Интернет и др.

Общественное обсуждение законопроекта вызвало широкий резонанс и дискуссию.

Принятие закона о профилактике домашнему насилию потребует внесения изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в частности в УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ и др.

Только системный подход в оказании помощи лицам, пострадавшим от домашнего насилия, обеспечит их эффективную защиту.

**Отсутствие единой государственной системы учета по обращениям пострадавших от домашнего насилия.** Боязнь жертв домашнего насилия открыто заявить о своих проблемах, недоверие к правоохранительным органам, отсутствие помощи от государства способствуют сокрытию преступлений, совершаемых в семьях.

В докладе за 2018 год Уполномоченный обращал внимание Правительства РФ на необходимость создания государственной информационной системы учета по обращениям граждан, пострадавших от домашнего насилия, в связи с тем, что имеющиеся статистические данные органов МВД России не отражают фактического количества пострадавших женщин.

За 2019 год в территориальных органах МВД России в Санкт-Петербурге было зарегистрировано 28 832 заявления о домашнем насилии, из которых по 17 705 (61 %) вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел в связи с отсутствием события преступления или отсутствием в деянии состава преступления (пункты 1, 2 части 1 статьи 24 УПК РФ), по 9 692 (34 %) заявлениям проверки прекращены либо они приобщены к ранее зарегистрированным материалам, и только по 1 435 (5 %) заявлениям возбуждены уголовные дела<sup>9</sup>. При этом учет мотива обращений и количества обратившихся женщин органами полиции не ведется.

Учитывая большое число заявлений, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, можно сделать вывод, что добиться привлечения нарушителя к уголовной ответственности практически невозможно. Примеры этому известны и омбудсмену.

Так, в сентябре 2019 года к Уполномоченному обратилась Я.<sup>10</sup>, мать двоих детей, с жалобой на бездействие сотрудников отдела полиции в связи с систематическим нанесением ей телесных повреждений бывшим мужем, с которым Я. вынуждена проживать в одной квартире.

Начиная с июля 2019 года по обращениям Я. полицией неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления, которые прокуратурой Калининского района отменялись и направлялись в отдел полиции для устранения недостатков, препятствующих принятию законного и обоснованного решения. Однако до настоящего времени уголовное дело по заявлениям Я. так и не возбуждено.



Плакат «Женская самооборона». Работа участницы Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» Анны Колчиной.

<sup>7</sup> <http://president-sovet.ru/presscenter/publications/read/6549/>

<sup>8</sup> <http://council.gov.ru/services/discussions/themes/110611/>

<sup>9</sup> Письмо ГУ МВД России от 15.01.2020 № 14/1-95.

<sup>10</sup> Обращение от 03.09.2019 № 946/19.

В 2019 году в Санкт-Петербурге было раскрыто

**1 505 преступлений, совершенных на бытовой почве** (в 2018 году – 1 832), **из них каждое третье (511) – в сфере семейно-бытовых отношений** (в 2018 году – 562), **из которых в отношении женщин было совершено 408 (79,8 %) преступлений** (в 2018 году – 456, или 81 %),

в том числе:  
по статье 119 УК РФ (угроза убийством или причинение тяжкого вреда здоровью) – **342 (84 %) преступления** (в 2018 году – 405, или 89 %);  
по статье 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью) – **16 (4 %) преступлений** (в 2018 году – 18, или 4 %).

Письмо ГУ МВД России от 15.01.2020 № 14/1-95.

В 2019 году из 511 раскрытых преступлений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, **прекращено по нереабилитирующим основаниям – 194 уголовных дела (38 %).**

**Всего выявлено 404 лица, совершивших преступления в сфере семейно-бытовых отношений, из которых 242 привлечены к уголовной ответственности, в том числе 184 по статье 119 УК РФ (угроза убийством или причинение тяжкого вреда здоровью).**

Письмо ГУ МВД России от 15.01.2020 № 14/1-95.

В 2017 году был принят федеральный закон (так называемый «Закон о декриминализации побоев»)<sup>11</sup>, который исключил из статьи 116 УК РФ ответственность за побои, причиненные близкими родственниками; побои в отношении членов семьи и других близких лиц из категории уголовного преступления переведены в административное правонарушение (статья 6.1.1 (побои) КоАП РФ).

В 2019 году в Санкт-Петербурге к административной ответственности по статье 6.1.1 КоАП РФ за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью), привлечено 1 011 лиц. При этом градация правонарушений по категории пола в органах МВД России отсутствует.

За 2019 год подразделениями ГСУ СК России было возбуждено 16 уголовных дел по преступлениям, совершенным на почве семейно-бытовых конфликтов, из которых пять преступлений совершены лицами, ранее совершившими преступления (рецидив). По фактам убийств (статья 105 УК РФ) было возбуждено семь уголовных дел. По фактам причинения тяжкого вреда здоровью (статья 111 УК РФ) – четыре уголовных дела (два случая рецидива), из которых три уголовных дела (один случай рецидива) по части 4 статьи 111 УК РФ (деяния, повлекшие по неосторожности смерть потерпевшего)<sup>12</sup>.

По оценкам НКО Санкт-Петербурга, оказывающих помощь жертвам домашнего насилия, число женщин, столкнувшихся с насилием в семье, существенно превышает показатели официальной статистики.

Согласно данным, предоставленным Автономной некоммерческой организацией просветительских услуг «Центр международных и информационных обменов в области прав человека

<sup>11</sup> Федеральный закон от 07.02.2017 № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 „Побои“ Уголовного кодекса Российской Федерации».

<sup>12</sup> Письмо ГСУ СК России от 17.01.2020 № 115-22-20.



Конференция «Развитие системы помощи социально-уязвимым женщинам, в том числе пострадавшим от насилия». 29.11.2019.

Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой. Справа – модератор дискуссии, исполнительный директор СПбРОО «Женский Альянс» Ирина Максимова.

«Инлайтмент» (АНО Инлайтмент)<sup>13</sup>, в 2019 году за помощью в организацию обратились 5 112 женщин (в 2018 году – 5 261), больше трети из них (1 942) – в связи с насилием (в 2018 году – 1 684). Из них в большинстве случаев (1 437) – жертвы физического насилия со стороны мужа, партнера, близких родственников и соседей. 233 женщины стали жертвами насилия в общественных местах, в том числе на работе.

По данным СПб РОО «ИНГО. Кризисный центр для женщин» (СПб РОО «ИНГО. КЦЖ»)<sup>14</sup>, в 2019 году юридическую и психологическую помощь специалистов организации получили 6 473 женщины (в 2018 году – 5 861), из которых 4 984 женщины обратились по вопросам физического и сексуального насилия (в 2018 году – 4 220).

Согласно информации, предоставленной Межрегиональная благотворительная общественная организация «Ночлежка»<sup>15</sup>, в 2019 году из 3 252 человек, обратившихся за помощью, 609 (18,7 %) – женщины; 246 (40 %) из них обратились в организацию впервые. При первичном анкетировании в качестве причины бездомности вариант «семейные проблемы» назвала почти половина женщин. По мнению МБОО «Ночлежка», делать однозначный вывод, что причиной бездомности указанных женщин стало насилие, нельзя, однако очевидно, что насилие, в том числе домашнее, как социальный фактор, усиливающий уязвимость, является одной из причин бездомности.

Отсутствие объективных данных о жертвах домашнего насилия не позволяет государству правильно оценить масштабы этого явления, что затрудняет процесс принятия необходимых мер, направленных на защиту пострадавших.

<sup>13</sup> <http://help-woman.com/>

<sup>14</sup> Письма СПб РОО «ИНГО. Кризисный центр для женщин» от 23.01.2020 № 3, от 17.01.2019 № 1.

<sup>15</sup> Письмо МБОО «Ночлежка» от 16.01.2020 № 07-20.



«Взаимодействие специалистов в вопросах защиты пострадавших от насилия в семье» – тренинг, организованный АНО «Правовое содействие – Астрейя» при поддержке Уполномоченного для сотрудников районных социальных служб Санкт-Петербурга. 05.09.2019.

**Недостаточная информированность по вопросам защиты прав женщин, пострадавших от домашнего насилия.** Одной из основных задач профилактики домашнего насилия является информирование жертв о способах защиты своих прав.

Рекомендации Уполномоченного о разработке социальной рекламы, направленной на нетерпимое отношение в обществе к насилию в любых его проявлениях, выполнены не были по причине отсутствия финансирования<sup>16</sup>.

Уполномоченный также указывал на необходимость актуализации информации о деятельности органов государственной власти, учреждений и организаций, оказывающих помощь при домашнем насилии. Но и в 2019 году информация, опубликованная на сайте Администрации Санкт-Петербурга в разделе «Психологическая и социальная помощь женщинам, пострадавшим от насилия» еще в 2016 году, так и не была обновлена<sup>17</sup>.

В Санкт-Петербурге нет единой городской телефонной службы доверия для женщин. Предложение Уполномоченного о необходимости создания в городе службы доверия для женщин, пострадавших от домашнего насилия, включено в План мероприятий на 2019–2022 годы по реализации в Санкт-Петербурге Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы<sup>18</sup>.

Инициатива Уполномоченного о необходимости проведения обучающих семинаров (тренингов) для специалистов учреждений и организаций, работающих с жертвами домашнего насилия (психологов, юристов, социальных работников, врачей женских консультаций, травматологических пунктов и пр.), была поддержана Автономной некоммерческой организацией «Правовое содействие – Астрейя»<sup>19</sup>, которая в 2019 году организовала обучающие бесплатные тренинги в семи районах Санкт-Петербурга (Выборгском, Колпинском, Красносельском, Кронштадтском, Курортном, Приморском и Пушкинском)<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Письмо Комитета по печати от 08.08.2019 № 01-35-3670/19-1-1.

<sup>17</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/gender/psihologicheskaya-i-socialnaya-pomosh-zhenshinam-postradavshim/>

<sup>18</sup> План мероприятий на 2019–2022 годы по реализации в Санкт-Петербурге Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 (утвержден распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 13.06.2019 № 17-рп).

<sup>19</sup> <https://ano-astreya.ru/>

<sup>20</sup> [http://ombudsmanspb.ru/05092019\\_vzaimodejstvie\\_obschestvennyh\\_i\\_gosudarst.html](http://ombudsmanspb.ru/05092019_vzaimodejstvie_obschestvennyh_i_gosudarst.html)

Обучение специалистов в 2020 году будет продолжено.

Несмотря на отсутствие федерального закона, регулирующего отношения в сфере профилактики семейно-бытового насилия, оказывать юридическую поддержку жертвам домашнего насилия возможно и в рамках действующего законодательства Санкт-Петербурга<sup>21</sup>, предоставляя им бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи<sup>22</sup>.

## Оказание помощи женщинам, пострадавшим от домашнего насилия

В Санкт-Петербурге отсутствуют низкопороговые центры помощи (убежища), куда женщина может обратиться без документов и остаться на некоторое время.

Помощь женщинам, пострадавшим от насилия, на основании действующего законодательства<sup>23</sup> предоставляется в районных государственных учреждениях социального обслуживания и СПб ГБУ «Кризисный центр помощи женщинам» (Кризисный центр)<sup>24</sup>.

Для получения места в стационаре женщине, ставшей жертвой домашнего насилия, требуется представить документы, подтверждающие наличие трудной жизненной ситуации, в которой оказалась пострадавшая, что зачастую сделать невозможно.

С августа 2019 года на основании распоряжения Комитета по социальной политике Кризисный центр начал принимать женщин, попавших в экстренную ситуацию, без предоставления полного пакета документов. Однако место могло быть предоставлено лишь при наличии документа о регистрации по месту жительства (пребывания) в Санкт-Петербурге или постановке на учет в Центре учета либо в МБОО «Ночлежка».

Бездомным женщинам, не состоящим на учете в Центре учета или МБОО «Ночлежка», стационарные услуги в Кризисном центре не предоставляются<sup>25</sup>. Временное убежище они могут получить только в Центре учета (при наличии мест) или в НКО в рамках оказания благотворительной помощи.

*В 2019 году 37 женщин были приняты на стационарное обслуживание в СПб ГБУ «Кризисный центр помощи женщинам» без полного пакета документов*

*Письмо СПб ГБУ «Кризисный центр помощи женщинам» от 04.12.2019 № 184*

*В отделении временного проживания Центра учета предусмотрено 8 койко-мест для женщин (из имеющихся 25).*

*В 2019 году женщины, подвергшиеся различным видам насилия, за получением социальных услуг в Центр учета не обращались.*

*Письмо Центра учета от 16.12.2019 № 252*

<sup>21</sup> Закон Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге».

<sup>22</sup> Раздел «Право на квалифицированную юридическую помощь».

<sup>23</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге».

<sup>24</sup> В 2019 году для женщин и женщин с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе пострадавших от домашнего насилия, было предусмотрено 62 койко-места: 17 койко-мест в Кризисном центре и 45 койко-мест в государственных учреждениях социального обслуживания в семи районах города. Социальные услуги в стационарной форме социального обслуживания получили 69 женщин, пострадавших от семейного насилия: 38 – в Кризисном центре и 31 – в государственных учреждениях социального обслуживания.

<sup>25</sup> Письмо СПб ГБУ «Кризисный центр помощи женщинам» от 04.12.2019 № 184.

НКО, оказывающим помощь женщинам, пострадавшим от домашнего насилия, может быть предоставлена государственная финансовая поддержка как на федеральном, так и на региональном уровнях<sup>26</sup>.

В Реестр поставщиков социальных услуг Санкт-Петербурга<sup>27</sup> включены только три НКО («Врачи детям», «РАДОМИРА», «Гуманитарное действие»), работающих в сфере оказания помощи женщинам, пострадавшим от домашнего насилия.

В План мероприятий на 2019–2022 годы по реализации в Санкт-Петербурге Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы включен пункт «Оказание государственной поддержки социально ориентированным НКО, предоставляющим убежище и оказывающим комплексную помощь женщинам, пострадавшим от насилия, торговли людьми», реализация которого должна способствовать заинтересованности НКО в участии в конкурсах на получение субсидий в 2020 году.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Государственной Думе РФ:** принять федеральный закон о противодействии домашнему насилию.

**Комитету Государственной Думы РФ по государственному строительству и законодательству:** разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы РФ проект федерального закона о внесении изменений:

- в статью 20 УПК РФ в части установления публичного порядка при уголовном преследовании по статье 116.1 УК РФ;
- в статью 45 УПК РФ – об участии адвоката в качестве представителя гражданина, потерпевшего от (домашнего) семейно-бытового насилия, за счет средств бюджета.

**Правительству РФ:**

- вернуться к рассмотрению вопроса о подписании Российской Федерацией Конвенции о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция) и ее ратификации;
- создать единую государственную информационную систему учета по обращениям пострадавших от домашнего насилия в целях межведомственного электронного взаимодействия субъектов, осуществляющих работу с пострадавшими, и оказания им необходимой помощи;
- разработать методические рекомендации по созданию в субъектах РФ регламента межведомственного взаимодействия государственных органов по работе с жертвами домашнего насилия.

**Минтруду России:** организовать систему социологического мониторинга о домашнем насилии в Российской Федерации.

**МВД России:** организовать на регулярной основе обучение сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих работу с жертвами домашнего насилия, направленное на повышение уровня их профессиональной компетенции в отношении особенностей работы с жертвами домашнего насилия.

**Законодательному Собранию:** внести изменения в Закон Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге» в части, касающейся получения бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими от семейно-бытового насилия.

**Правительству Санкт-Петербурга:**

- разработать регламент межведомственного взаимодействия государственных органов по работе с жертвами домашнего насилия на территории Санкт-Петербурга;
- создать в Санкт-Петербурге специализированный круглосуточный низкопороговый центр для предоставления жертвам насилия срочных социальных услуг, включая предоставление временного убежища, и дальнейшего их направления в учреждения социального обслуживания;
- обеспечить организацию на регулярной основе обучающих семинаров (тренингов) для специалистов учреждений социального обслуживания населения (психологов, юристов, социальных работников) и учреждений здравоохранения (сотрудников женских консультаций, травматологических пунктов и пр.), направленных на повышение уровня их профессиональных навыков в сфере профилактики домашнего насилия;
- обеспечить финансирование социальной рекламы, направленной на нетерпимое отношение в обществе к домашнему насилию.

**Комитету по социальной политике:**

- создать единую городскую круглосуточную телефонную службу доверия для женщин, пострадавших от домашнего насилия;
- актуализировать информацию на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга о деятельности органов государственной власти, учреждений и организаций, оказывающих помощь при домашнем насилии.

**Администрациям районов:**

- обеспечить предоставление лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе пострадавшим от домашнего насилия, срочных социальных услуг в соответствии с распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 16.08.2019 № 540-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации предоставления срочных социальных услуг поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге»;
- обеспечить обучение сотрудников государственных учреждений, осуществляющих работу с жертвами домашнего насилия, в обучающих семинарах, тренингах, направленных на повышение уровня их профессиональных навыков в сфере профилактики домашнего насилия.

<sup>26</sup> Раздел «Право на объединение».

<sup>27</sup> Там же.

## 1.10.3. Права людей в местах принудительного содержания

### Комитет ООН против пыток

#### Замечание общего порядка № 2, пункт 17

Государство обязано принимать эффективные меры с целью воспрепятствовать представителям государственных органов и иным лицам, выступающим в официальном качестве, непосредственно совершать, подстрекать, побуждать, поощрять, попустительствовать или иным образом участвовать или соучаствовать в актах пыток, определение которых содержится в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>1</sup>.

Уголовно-исполнительное законодательство РФ и практика его применения основываются на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, являющихся составной частью правовой системы РФ, в том числе на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными (статья 3 УИК РФ).

Статья 8 УИК РФ устанавливает, что уголовно-исполнительное законодательство РФ основывается на принципах законности, гуманизма, демократизма, равенства осужденных перед законом, дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний, рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения, соединения наказания с исправительным воздействием.

В 2019 году количество поступивших обращений о возможном нарушении прав лиц, содержащихся в учреждениях УИС, увеличилось на 10 % (в 2019 – 374, в 2018 – 341).

Большая часть обращений (142, в 2018 году – 111) содержат жалобы на действия (бездействие) и решения следователей, дознавателей, прокуроров, сотрудников полиции; треть обращений (125, в 2018 году – 121) – просьбы о правовой консультации, направлении текстов специальной и юридической литературы, личном приеме Уполномоченным, жалобы на условия конвоирования, нарушения права на защиту и др. Каждое пятое – (73, в 2018 году – 57) содержит жалобы на ненадлежащую медицинскую помощь либо ее не оказание.

Количество жалоб на условия содержания и материально-бытовое обеспечение в 2019 году увеличилось в 1,5 раза (32, в 2018 году – 20)<sup>2</sup>. Это в том числе связано с тем, что более двух лет эксплуатация ФКУ СИЗО-1 УФСИН (СИЗО-1) осуществляется в условиях недоделок, что создает неудобства не только содержащимся там лицам, но и их родственникам, адвокатам, следователям и сотрудникам учреждения.

Уполномоченный и сотрудники его аппарата регулярно посещают учреждения УФСИН. В 2019 году было проведено 15 выездных приемов, в ходе которых принято 79 человек.

<sup>1</sup> ООН, Комитет против пыток, Замечание общего порядка № 2: Имплементация статьи 2 государствами-участниками, CAT/C/GC/2, 24 января 2008 г.

<sup>2</sup> В 2018 году после переезда ФКУ СИЗО-1 УФСИН в новое здание отмечалась тенденция к снижению количества жалоб на условия содержания и материально-бытовое обеспечение.

## Обеспечение прав граждан в учреждениях УФСИН

Одной из причин совершения правонарушений в учреждениях УФСИН является их недостаточное оснащение средствами видеонаблюдения. Это неоднократно подтверждалось в отчетах ОНК<sup>3</sup>.

7 августа 2019 года в сети Интернет была размещена информация о пытках и издевательствах в СИЗО-1<sup>4</sup>, из которой следовала причастность к применению насилия в отношении граждан, содержащихся под стражей, как сокамерников, так и должностных лиц УФСИН. Как показали проведенные проверки, помещения СИЗО-1, в которых зафиксированы факты насилия над заключенными<sup>5</sup>, не были оборудованы видеорекамерами, что создавало условия для систематических повторов правонарушений.

Выступая на заседании коллегии УФСИН<sup>6</sup> в начале февраля 2019 года, Уполномоченный обратил внимание на необходимость полного оснащения учреждений УФСИН (включая «слепые» (плохо обозримые) зоны) средствами видеонаблюдения как важного условия профилактики правонарушений и обеспечения полноценного контроля за соблюдением прав заключенных, в том числе права на личную неприкосновенность и уважения достоинства личности.

Наличие данной проблемы во многом связано с недостаточным финансированием. В 2019 году руководство ФСИН России изыскало возможность оснастить системой видеонаблюдения режимный корпус № 1 СИЗО-1; решение вопроса оборудования корпуса № 2 СИЗО-1 находится на стадии определения сметной стоимости работ<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> <https://team29.org/wp-content/uploads/2018/10/publicreportontorturefsb.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.fontanka.ru/2019/08/07/059/>

<sup>5</sup> Раздел «Право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и уважение достоинства личности».

<sup>6</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/01\\_02\\_2019\\_aleksandr\\_shishlov\\_vystupil\\_na\\_kollegii](http://ombudsmanspb.ru/ru/01_02_2019_aleksandr_shishlov_vystupil_na_kollegii)

<sup>7</sup> Письмо ФСИН России от 13.09.2019 № 13-69680.

*«Лица, содержащиеся под стражей, находятся в особо уязвимом положении, и власти обязаны отвечать за обращение с ними».*

*Постановление ЕСПЧ от 18.06.2015*

*«Дело «Фанзијева (Fanziyeva) против Российской Федерации» Жалоба № 41675/08.*

*«Осужденным гарантируется вежливое обращение со стороны персонала учреждения, исполняющего наказание.*

*Они не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или взысканию.*

*Меры принуждения к осужденным могут быть применены не иначе как на основании закона».*

*Часть 2 статьи 12 УИК РФ*



*Выступление Александра Шишлова на заседании коллегии УФСИН. Санкт-Петербургский институт повышения квалификации работников ФСИН России. Пушкин. 01.02.2019.*



Следственный кабинет в СИЗО-1.  
10.07.2019.

*«При исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации».*

**Часть 2 статьи 10 УИК РФ**

*«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».*

**Часть 2 статьи 48 Конституции РФ**

Не согласившись с результатами проведенной УФСИН проверки, Уполномоченный обратился в Ленинградскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях<sup>10</sup>.

**Реализация прав на защиту и доступ к правосудию.** Право на квалифицированную помощь адвоката (защитника) провозглашается в международных нормативных актах и гарантируется Конституцией РФ. Его признание, соблюдение и защита является обязанностью государства и необходимым условием осуществления справедливого правосудия. Согласно правовой позиции, сформулированной КС РФ<sup>8</sup>, законодатель вправе конкретизировать содержание данного права и устанавливать правовые механизмы его осуществления, условия и порядок реализации, не допуская при этом искажения существа данного права, самой его сути, и введения таких его ограничений, которые не согласовывались бы с конституционно значимыми целями.

В 2019 году актуальной оставалась проблема доступа в следственные кабинеты следователей и адвокатов, которые, несмотря на наличие электронного сервиса предварительной записи для посещения следственных изоляторов, испытывали сложности в связи с длительностью ожидания выезда подследственных и прихода конвоиров после следственных действий.

Также повторялись случаи нарушения права обвиняемого на защиту и доступ к правосудию должностными лицами, умышленно нарушающими права граждан либо неверно понимающими смысл действующего законодательства.

На рассмотрении Уполномоченного находится жалоба адвоката В.В. Черкасова<sup>9</sup> на нарушение прав его подзащитного Ф. сотрудниками ФК ЛПУ «Областная больница имени доктора Ф.П. Гааза УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (Больница им. Ф.П. Гааза), которые без мотивированного обоснования отказали адвокату в свидании с Ф. по причине его госпитализации «с подозрением на наличие желтухи».

Ленинградской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в адрес начальника больницы им. Ф.П. Гааза 31 января 2020 года в связи с выявленными нарушениями законодательства, регламентирующего допуск защитника, было внесено представление<sup>11</sup>.

**Право на медицинскую помощь и медико-социальную экспертизу.** В 2019 году 19,3 % всех обращений, поступивших Уполномоченному из мест принудительного содержания, были связаны с жалобами на ненадлежащее оказание медицинской помощи (в 2018 – 17 %), в том числе на ее качество, отсутствие лекарств, длительный период ожидания медицинских обследований, особенно врачами-специалистами.

В рамках инициированной Уполномоченным проверки по обращению Х.<sup>12</sup>, ВИЧ-инфицированного, о возможном нарушении его права сотрудниками СИЗО-1 на медицинскую помощь было установлено, что сотрудниками находящейся в СИЗО-1 «Больницы № 2» ФКУ «Медико-санитарная часть № 78 ФСИН России» (Больница № 2) динамическое наблюдение за ВИЧ-инфицированными пациентами, получающими лечение, не проводится. Заявителю Х. при наличии заболевания длительное время не назначалось лечение, он не был надлежащим образом уведомлен о результатах освидетельствования, выявлении у него ВИЧ-инфекции и необходимости соблюдения мер предосторожности с целью исключения распространения ВИЧ-инфекции, а также об уголовной ответственности за поставление в опасность заражения либо заражение другого лица (статья 122 УК РФ). За нарушение требований действующего законодательства сотрудники Больницы № 2 привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>13</sup>.

В соответствии с законодательством<sup>14</sup> срок проведения освидетельствования граждан не может превышать одного месяца с даты подачи получателем государственной услуги заявления о предоставлении услуги со всеми необходимыми документами.

Часто эти сроки нарушаются. Так, при рассмотрении жалобы А.<sup>15</sup>, содержащегося в СИЗО-1, на длительный срок ожидания МСЭ для установления инвалидности была выявлена проблема ненадлежащего взаимодействия УФСИН и Главного бюро МСЭ. Было установлено, что причинами несвоевременного проведения МСЭ послужили: ненадлежащим образом оформленные УФСИН документы<sup>16</sup>; отсутствие обследуемого в учреждении в назначенный день посещения его сотрудниками МСЭ.

<sup>11</sup> Письмо прокуратуры Ленинградской области от 20.02.2020 № 17-102-2020.

<sup>12</sup> Обращение от 18.09.2019 № 872/19-2.

<sup>13</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 09.12.2019 № 65/ТО/75-2316.

<sup>14</sup> Пункт 12 Приказа Минтруда России от 29.01.2014 № 59н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы».

<sup>15</sup> Обращение от 12.02.2019 № 156/19.

<sup>16</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 31.01.2007 № 77 «Об утверждении формы направления на медико-социальную экспертизу организацией, оказывающей лечебно-профилактическую помощь».

<sup>8</sup> Постановление КС РФ от 25.10.2001 № 14-П.

<sup>9</sup> Обращение от 08.11.2019 № 515/18-3.

<sup>10</sup> Письмо Уполномоченного от 25.12.2019 № 515/18-3.

**Проверка обеспечения прав заключенных в Областной больнице им. доктора Ф.П. Гааза. Участие в выездном заседании бюро МСЭ. 13.11.2019.**



Неэффективное взаимодействие между двумя ведомствами послужило причиной затягивания сроков проведения МСЭ и установления инвалидности заявителю (период от первичного направления документов в Главное бюро МСЭ до установления ему инвалидности составил почти 10 месяцев – с октября 2018 по август 2019)<sup>17</sup>.

Еще одна проблема связана с длительным сроком ожидания оказания стационарной медицинской помощи, в связи с чем к Уполномоченному постоянно поступают жалобы (заявление адвоката Т.В. Гусейнова в защиту интересов О.<sup>18</sup>, обращение Г. в защиту интересов супруга<sup>19</sup>).

О длительных сроках ожидания госпитализации, связанных с нехваткой мест в больнице Ф.П. Гааза<sup>20</sup>, Уполномоченный уже писал в докладе за 2018 год<sup>21</sup>. Таким образом, рекомендация об увеличении числа койко-мест в больнице им. Ф.П. Гааза<sup>22</sup> сохраняет актуальность.

<sup>17</sup> Письмо Главного бюро МСЭ от 24.07.2019 № 3395.

<sup>18</sup> Обращение от 14.05.2019 № 1419/18-1.

<sup>19</sup> Обращение от 24.09.2019 № 994/19-1.

<sup>20</sup> По состоянию на 27 января 2020 года (письмо УФСИН от 11.02.2020 № 65/ТО/2-2596), в Больнице им. Ф.П. Гааза содержится 118 человек.

<sup>21</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 169.

<sup>22</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 176.

В связи с увеличением количества жалоб на нарушение права на медицинскую помощь в учреждениях УФСИН Уполномоченным были проведены совместные с прокуратурой Санкт-Петербурга проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в СИЗО-1 и СИЗО-5, на медицинскую помощь, в ходе которых выявлен ряд нарушений.

В Больнице № 2 медицинская деятельность осуществляется без лицензии; существует некомплект медицинских работников, в том числе отсутствует врач-инфекционист; в штате не предусмотрены врачи-специалисты: ЛОР, окулист, специалист ФГДС; недостаточно врачей-стоматологов; не укомплектован штат конвоиров, что приводит к длительным срокам доставки пациентов к врачу.

В СИЗО-5 материально-техническое состояние помещений аптеки, в том числе предназначенных для хранения лекарственных средств и медицинских изделий, неудовлетворительное, требуется косметический ремонт, обновление материально-технической базы, дополнительное оснащение помещений для хранения лекарственных средств шкафами и стеллажами.

По выявленным в ходе проверок нарушениям прокуратурой Санкт-Петербурга в адрес начальника ФКУЗ «Медико-санитарная часть № 78 ФСИН России» внесено представление, по результатам рассмотрения которого нарушения частично устранены, к дисциплинарной ответственности привлечены один сотрудник медицинской части СИЗО-1 и два – СИЗО-5<sup>23</sup>.

**Неадекватное обеспечение безопасности и охраны при проведении судебно-психиатрической экспертизы.** В Санкт-Петербурге судебно-психиатрическая экспертиза (для лиц, содержащихся под стражей) проводится в СПб ГКУЗ «Городская психиатрическая больница № 6 (стационар с диспансером)» (ГПБ № 6).

Вопрос охраны судебно-психиатрических экспертных медицинских организаций (СПЭМО), подобных ГПБ № 6, законодательно не урегулирован.

По информации Комитета по здравоохранению<sup>24</sup>, судебно-экспертное отделение ГПБ № 6 оснащено современными комплексными системами обеспечения безопасности, позволяющими осуществлять необходимый пропускной режим, охрану по периметру, круглосуточное видеонаблюдение, обеспечение охраны во внутренних помещениях. Однако охрана объекта, как считает Комитет, в нарушение требований статьи 33 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (ФЗ № 73) осуществляется не органами ФСИН России, на которые возложены обеспечение безопасности и охрана мест содержания под стражей, а на контрактной основе ООО «ОО Агема» (что подтверждено проверкой<sup>25</sup>).

С другой стороны, УФСИН отказывается брать данный объект под свою охрану<sup>26</sup>, мотивируя это тем, что иными нормативными правовыми актами<sup>27</sup> «охрана СПЭМО не отнесена к полномочиям ФСИН России, приводит к отвлечению сил и средств территориальных органов УИС от выполнения установленных обязанностей по обеспечению безопасности объектов УИС».

<sup>23</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 31.12.2019 № 17-11-2019.

<sup>24</sup> Письмо Комитета по здравоохранению от 27.12.2019 № 01/19-5221/19-0-2.

<sup>25</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/09082019\\_proverka\\_po\\_faktu\\_izbienija\\_arestovannogo](http://ombudsmanspb.ru/ru/09082019_proverka_po_faktu_izbienija_arestovannogo)

<sup>26</sup> Письмо УФСИН от 13.12.2019 № 65/ТО/2-24277.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний».

Данная проблема актуальна и для других регионов РФ, однако имеются случаи ее решения с учетом требований статьи 33 ФЗ № 73.

Например, в Алтайском крае решением районного суда г. Барнаула от 08.07.2015 № 2-2599/2015 по иску прокурора обязанности по организации безопасности и охране лиц, содержащихся под стражей, помещенных в судебно-психиатрическое отделение Алтайской краевой клинической психиатрической больницы имени Ю.К. Эрдмана, возложены на УФСИН по Алтайскому краю<sup>28</sup>.

Таким образом, для единообразного толкования и применения норм действующего законодательства необходимо внести дополнения и изменения в регламентирующие нормативно-правовые акты, четко определив ведомства, ответственные за обеспечение охраны и безопасности лиц, находящихся в СПЭМО.

**Нарушение сроков направления обращений Уполномоченному.** Начиная с 2014 года Уполномоченный в своих докладах обращает внимание руководства УФСИН на несвоевременное направление обращений граждан из учреждений УФСИН (в нарушение статьи 21 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»).

Несмотря на принимаемые УФСИН меры (внедрен пилотный проект «ФСИН-письмо»<sup>29</sup>; используется курьерская доставка обращений), нарушения сохраняются.

В 2019 году из 193 обращений, поступивших из СИЗО-1, только 27 обращений были направлены в течение установленного срока – одного дня, 24 из которых посредством сервиса «ФСИН-письмо». Таким образом, реализуемый проект «ФСИН-письмо» можно признать успешным, но учреждением данный ресурс используется не в полной мере.

## Обеспечение прав человека в местах принудительного содержания ГУ МВД России

Проблемы, отмеченные в Докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>30</sup>, в частности нарушения правил содержания граждан в специальном помещении для задержанных за совершение административных правонарушений и лиц, задержанных полицией, по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (специальные помещения для задержанных)<sup>31</sup>, сохраняют свою актуальность.

В 2019 году при посещении специальных помещений для задержанных в 28-м и 76-м отделах полиции УМВД России по Центральному району были выявлены случаи необеспечения постельными принадлежностями лиц, задержанных за административные правонарушения и содержащихся сроком более трех часов<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае от 02.12.2019 № 72/П/249.

<sup>29</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 171.

<sup>30</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 171–177.

<sup>31</sup> Специальное помещение дежурной части, предназначенное для содержания лиц задержанных за совершение административных правонарушений и лиц, задержанных полицией, по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», приложение № 2 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утвержденного приказом МВД России от 30.04.2012 № 389.

<sup>32</sup> Письмо Уполномоченного в ГУ МВД России от 15.10.2019 № 15-74/19-0-3.

Лица, задержанные за административное правонарушение, и лица, задержанные полицией по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (иные задержанные лица), содержатся в одном и том же специальном помещении для задержанных, предусмотренном Приложением № 2 к Наставлению<sup>33</sup>. Между тем условия и порядок содержания таких лиц регламентированы разными нормативными правовыми актами<sup>34</sup>.

Так, согласно пункту 11 Постановления Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 задержанные за административное правонарушение лица, находящиеся в специальных помещениях более трех часов, обеспечиваются в ночное время только местом для сна. В то время как иные задержанные лица, находясь в аналогичной ситуации (в ночное время, при задержании на срок более трех часов), на основании Постановления Правительства РФ от 16.04.2012 № 301 обеспечиваются местом для сна, постельными принадлежностями и постельным бельем.

Таким образом, лица, задержанные за административное правонарушение на срок более трех часов, находятся в дискриминационном положении по отношению к иным задержанным лицам, которое необходимо устранить, предусмотрев их обеспечение в ночное время не только местом для сна, но постельными принадлежностями и постельным бельем.

В рамках рассмотрения жалоб<sup>35</sup> на нарушения правил содержания граждан в специальном помещении для задержанных прокуратура Калининского района<sup>36</sup> и прокуратура Выборгского района<sup>37</sup> выявили в 3, 15, 17, 21-м отделах полиции УМВД России по Калининскому району и в 58-м отделе полиции УМВД России по Выборгскому району нарушения условий содержания в специальных помещениях дежурных частей, в том числе санитарно-эпидемиологического законодательства (дефекты внутренней отделки, которые препятствуют качественному проведению влажной уборки и профилактической дезинфекции).

В адрес начальников указанных территориальных органов МВД России прокурорами районов были внесены представления об устранении нарушений закона, которые рассмотрены. Руководством УМВД приняты меры к устранению нарушений, в том числе виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>38</sup>.



Специальное помещение для задержанных в 28-м отделе полиции Центрального района Санкт-Петербурга. 21.05.2019.

<sup>33</sup> Наставление о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утвержденное приказом МВД России от 30.04.2012 № 389.

<sup>34</sup> Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц», Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 301 «Об утверждении Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации».

<sup>35</sup> Обращения от 11.03.2019 № 15-128/19, от 01.07.2019 № 50/19-1.

<sup>36</sup> Письмо прокуратуры Калининского района от 06.05.2019 № 213ж2017.

<sup>37</sup> Письмо прокуратуры Выборгского района от 16.08.2019 № 1466ж19.

<sup>38</sup> Письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 26.12.2019 № 16-21-2019.

## Обеспечение прав человека в Центре временного содержания иностранных граждан

С 2013 года в докладах Уполномоченного ежегодно отражаются проблемы с реализацией прав лиц, находящихся в ЦВСИГ<sup>39</sup>.

Сотрудники аппарата Уполномоченного регулярно посещают ЦВСИГ. По итогам посещения в октябре 2019 года было установлено, что проблемы, которые были отмечены еще в докладах за 2016 и 2018 годы, не разрешены и остаются актуальными.

*«Государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка».*

**Статья 9 Конвенции о правах ребенка**  
Принята Генеральной Ассамблеей ООН  
20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990.

Одной из проблем остается **необеспечение права иностранных граждан на совместное размещение с детьми.**

Согласно статье 77 Семейного кодекса РФ отобрание ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится, возможно только при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью.

В ЦВСИГ содержание несовершеннолетних детей совместно с родителями или иными совершеннолетними близкими родственниками-иностранцами гражданами предусмотрено Правилами содержания в СУВСИГ (Правила)<sup>40</sup>.

Однако денежные средства, необходимые на оборудование помещений для содержания в ЦВСИГ детей, не выделяются; оказание медицинской помощи детям не предусмотрено; нормы питания детей в возрасте до девяти месяцев в Правилах отсутствуют<sup>41</sup>.

Потенциальную угрозу причинения вреда здоровью детей, в том числе малолетних, находящихся вместе с родителями в ЦВСИГ, создают лица, инфицированные туберкулезом и другими опасными заболеваниями, которые нередко содержатся в ЦВСИГ. Их нахождение в общих помещениях, где находятся дети, недопустимо.

Для обеспечения охраны здоровья детей в ЦВСИГ представляется целесообразным предусмотреть отдельные помещения (здания), исключающие возможность контакта детей с другими лицами, а также обязательное включение в штатное расписание врача-педиатра, пересмотр нормативов питания, обеспечение инвентарем, игрушками и т.д.

<sup>39</sup> Доклад Уполномоченного за 2013 год, с. 12–13, 24–27, Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 12–15, Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 17–19, Доклад Уполномоченного за 2016 год, с. 17–19, Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 16, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 171–177.

<sup>40</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

<sup>41</sup> В Правилах имеется норма только для детей старше 9 месяцев.

## Проверка соблюдения прав человека в ЦВСИГ № 1. 28.10.2019.



До создания этих условий желательно воздержаться от практики направления в ЦВСИГ матерей с несовершеннолетними детьми.

**Неукомплектованность ЦВСИГ сотрудниками полиции.** В настоящее время штат учреждения состоит из 69 сотрудников, из которых только один является сотрудником полиции (начальник ЦВСИГ), остальные штатные сотрудники – гражданские работники ЦВСИГ, не имеющие соответствующих полномочий по охране содержащихся в учреждении лиц. Охрана ЦВСИГ обеспечивается частным охранным предприятием, сотрудники которого также не имеют полномочий, достаточных для исключения возможности самовольного оставления ЦВСИГ.

В целях предотвращения самовольного оставления ЦВСИГ иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также защиты прав жителей Санкт-Петербурга и сотрудников ЦВСИГ Уполномоченный рекомендовал руководству ГУ МВД России рассмотреть вопрос о приведении штатного расписания ЦВСИГ в соответствие с Типовым штатным расписанием ЦВСИГ<sup>42</sup>. Однако вопрос о введении в ЦВСИГ аттестованных должностей сотрудников полиции из-за отсутствия свободных единиц остается нерешенным<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Приказ МВД России от 29.12.2016 № 924.

<sup>43</sup> Письмо ГУ МВД России от 22.11.2019 № 109/1056.

## Гуманизация условий конвоирования и обеспечение безопасности лиц, содержащихся под стражей

В Докладе Уполномоченного за 2018 год<sup>44</sup> отмечалась проблема с нарушением прав заключенных при их доставлении из СИЗО и ИВС в суды и обратно, которая сохраняет актуальность.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать жалобы на ненадлежащие условия перевозки осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в специальных автомобилях (спецавтомобили).

Так, в обращениях Г.<sup>45</sup> и А.<sup>46</sup>, конвоируемых конвойным подразделением ГУ МВД России за пределы СИЗО-1, содержались жалобы на отсутствие в спецавтомобилях системы вентиляции, обогрева, ремней безопасности, мягких сидений.

На запросы Уполномоченного ГУ МВД России ответил<sup>47</sup>, что нарушения при конвоировании не допускались, условия перевозки соответствуют установленным для данных транспортных средств техническим характеристикам. Оборудование отдельными мягкими сиденьями и ремнями безопасности для вновь разрабатываемых и модернизируемых автотранспортных средств данной категории не предусмотрено техническими требованиями<sup>48</sup>.

Уполномоченному стал известен случай, когда из-за длительного (более двух часов) ожидания в спецавтомобиле, у заявителя М., страдающего гипертонической болезнью, возник гипертонический криз<sup>49</sup>. В просьбе об оказании медицинской помощи заявителю было отказано, как и в предоставлении воды.

В ответе на запрос Уполномоченного штаб Западного военного округа<sup>50</sup>, сотрудники которого осуществляли конвоирование М., сообщил, что неудобства нахождения в спецавтомобиле вызваны его конструктивными особенностями; «данное обстоятельство будет учтено при планировании к использованию данного автомобиля в дальнейшем»<sup>51</sup>. Одновременно с этим нарушений прав М. в действиях должностных лиц военной полиции не выявлено, конвоирование осуществлялось в соответствии с установленными требованиями.

В настоящее время в законодательстве не определен правовой статус конвойных помещений судов и автотранспорта, предназначенного для конвоирования заключенных. Как следствие, происходит нарушение прав конвоируемых на безопасность при перевозке, на получение питания, воды, возможности посещения туалета и др., гарантированных пунктами 2, 9 статьи 17 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Необходимо устранить указанный пробел в законодательстве.

<sup>44</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 23, 170.

<sup>45</sup> Обращение от 28.08.2019 № 781/19-2.

<sup>46</sup> Обращение от 05.04.2019 № 377/19.

<sup>47</sup> Письма ГУ МВД России от 18.09.2019 № 37/1396, от 05.11.2019 № 23/5058.

<sup>48</sup> ГОСТ 33546-2015 «Автомобильные транспортные средства оперативно-служебные для перевозки лиц, находящихся под стражей. Технические требования и методы испытаний».

<sup>49</sup> Обращение от 22.04.2019 № 1181/18-1-0.

<sup>50</sup> Письмо регионального управления военной полиции Западного военного округа Минобороны России от 22.07.2019 № 722.

<sup>51</sup> Вероятно, будет учтено, что в данном спецавтомобиле конвоируемые не должны содержаться по прибытии к месту назначения.



Международный семинар «Интеграция женщин и тюрьма в Северных странах и России». Выступление руководителя аппарата Уполномоченного Ольги Штанниковой. 23.08.2019.

До сих пор не решен вопрос о безопасной перевозке при конвоировании беременных женщин и женщин с детьми. В апреле 2019 года ФСИН России были презентованы спецавтомобили, предназначенные для перевозки инвалидов, оборудованные подъемником для кресел-колясок, и спецавтомобили для перевозки женщин с малолетними детьми, оборудованные специальными детскими автокреслами или автолюльками<sup>52</sup>.

На балансе УФСИН состоит один автомобиль для перевозки инвалидов. Однако существует потребность в закупке спецавтомобиля для перевозки женщин с малолетними детьми, оборудованном детскими автокреслами и автолюльками, которые могут быть приобретены только при дополнительном финансировании<sup>53</sup>.

В Перечне, утвержденном МВД России и принятом на снабжение в органах внутренних дел РФ для конвойных служб, спецавтомобили для перевозки инвалидов и женщин с малолетними детьми вообще не предусмотрены<sup>54</sup>.

Представляется целесообразным ФСИН России рассмотреть вопрос о выделении денежных средств УФСИН для закупки спецавтомобиля, а МВД России внести дополнения в существующий Перечень.

<sup>52</sup> [http://fsin.su/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=453467&sphrase\\_id=1257769](http://fsin.su/news/detail.php?ELEMENT_ID=453467&sphrase_id=1257769)

<sup>53</sup> Письмо УФСИН от 23.12.2019 № 65/ТО/1-25113.

<sup>54</sup> Письмо ГУ МВД от 05.11.2019 № 23/5058.



Новый спецавтомобиль ФСИН для перевозки подследственных и осужденных. СИЗО-1 (Кресты – 2). 10.07.2019.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Правительству РФ:** рассмотреть вопрос о внесении законодательной инициативы, предусматривающей дополнения и изменения в статью 33 Федерального закона от 10.06.2008 № 76 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания», а также в Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», четко определяющие органы, на которые возлагается обеспечение безопасности и охрана СПЭМО для лиц, содержащихся под стражей.

### **Министерству юстиции РФ:**

- подготовить проект федерального закона, распространяющего на лиц, содержащихся под стражей и помещенных в конвойные помещения и конвойный спецавтотранспорт, гарантии, установленные пунктами 2, 9 статьи 17 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в части обеспечения при перевозке в конвойном спецавтотранспорте прав на безопасность, на получение питания, на материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение.

### **ФСИН России:**

- принять меры по оснащению всех учреждений территориальных (региональных) органов ФСИН видеокамерами и персональными видеорегистраторами с целью ведения видеонаблюдения во всех помещениях мест принудительного содержания УИС, включая «слепые» (плохо обозримые) зоны;
- принять меры для завершения работы по введению в эксплуатацию СИЗО-1;
- рассмотреть вопрос о возможности выделения дополнительных площадей для увеличения количества койко-мест в Больнице им. Ф.П. Гааза;
- принять меры по дополнительному финансированию закупки спецавтомобилей для перевозки женщин с малолетними детьми, оборудованных детскими автокреслами и автолюльками.

### **УФСИН:**

- проанализировать причины неполного использования возможностей электронного сервиса «ФСИН-письмо» для направления обращений Уполномоченному;
- принять меры по сокращению времени вывода лиц, содержащихся под стражей, в следственные кабинеты СИЗО-1 по требованиям следователей и адвокатов.

### **МВД России:**

- внести дополнения в Перечень, утвержденный МВД России, и принятый на снабжение в ОВД для конвойных служб, предусмотрев в территориальных ОВД на региональном уровне наличие спецавтомобилей для перевозки инвалидов и женщин с малолетними детьми, оборудованных специальными детскими автокреслами или автолюльками;
- инициировать внесение дополнения в Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 в части обеспечения лиц, задержанных за административное правонарушение на срок более трех часов, в ночное время местом для сна, постельными принадлежностями и постельным бельем;
- внести в Правила содержания в СУВСИГ и приказ МВД России от 30.12.2016 № 935<sup>55</sup> дополнения, направленные на гуманизацию условий содержания женщин и несовершеннолетних детей в местах принудительного содержания, в том числе предусмотреть отдельные помещения, исключающие возможность контакта несовершеннолетних детей с носителями инфекционных заболеваний; включить в штатное расписание врача-педиатра.

Сохраняют актуальность для **МВД России** рекомендации, сформулированные в докладе Уполномоченного за 2018 год:

- обратиться в Правительство РФ с предложением о внесении изменений в Правила содержания в СУВСИГ и Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части, касающейся определения режима содержания лиц, нарушающих установленный режим содержания и допускающих противоправные действия;
- возложить проведение профилактических медицинских осмотров иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в ЦВСИГ, а также оказание им медицинской помощи на МСЧ МВД России по субъектам РФ;
- внести дополнения в Правила содержания в СУВСИГ в части регламентации порядка госпитализации в специализированное медицинское учреждение;
- внести дополнения в Правила содержания в СУВСИГ, предусматривающие примерный перечень лекарственных препаратов, имеющийся в распоряжении медицинского работника СУВСИГ, а также примерный табель оснащения медицинским имуществом СУВСИГ.

### **ГУ МВД России:**

- привести штатное расписание ЦВСИГ в соответствие с Типовым штатным расписанием ЦВСИГ<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Приказ МВД России от 30.12.2016 № 935 «Об утверждении примерного (типового) распорядка дня специальных учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, предназначенных для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

<sup>56</sup> Приказ МВД России от 29.12.2016 № 924.

## 1.10.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства

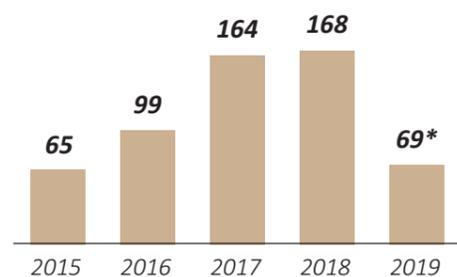
### Конституция РФ

#### 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 2019 году на миграционный учет в Санкт-Петербурге поставлено **3 210 540 иностранных граждан**, в 2018 – 2 977 111 иностранных граждан.

Динамика обращений к Уполномоченному по вопросам миграции



\* В 2019 году на 43 % сократилось количество обращений иностранных граждан, подготовленных юридическими фирмами, составлявших в 2018 году 60 % от общего числа обращений иностранных граждан.

Санкт-Петербург является многонациональным городом. В течение 2019 года в Санкт-Петербурге встали на миграционный учет более трех миллионов иностранных граждан (на 7,2 % больше, чем в 2018 году)<sup>1</sup>.

По оценкам экспертов, постоянно и временно проживающие в городе иностранные граждане, включая лиц, имеющих временное убежище, и беженцев вместе составляют не менее 550 тыс. человек<sup>2</sup>.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга Уполномоченный рассматривает направленные ему обращения (жалобы) граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Санкт-Петербурга<sup>3</sup>. Поэтому деятельность Уполномоченного в равной степени направлена на защиту прав всех граждан, находящихся на территории Санкт-Петербурга, независимо от их принадлежности к тому или иному гражданству либо его отсутствию.

В 2019 году иностранные граждане и лица без гражданства обращались к Уполномоченному со следующими проблемами:

- легализации, определения правового статуса;
- нарушения трудовых прав;
- несоблюдения права на единство семьи.

## Право на гражданство

В 2019 году существенно изменилось миграционное законодательство РФ в части упрощения порядка получения разрешения на временное проживание (РВП), вида на жительство, приобретения гражданства РФ (расширилась категория иностранных граждан, которые вправе получить РВП без учета квоты; увеличен круг лиц, которые вправе получить вид на жительство, минуя стадию получения РВП)<sup>4</sup>.

В 2019 году в Санкт-Петербурге изменился механизм распределения квоты на выдачу РВП, с 1 января начала работать комиссия ГУ МВД России по распределению квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства РВП. В состав комиссии также вошли представители исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга<sup>5</sup>.

Ранее с заявлением о выдаче РВП иностранному гражданину нужно было отстоять очередь в профильном отделе УВМ, и решение о выдаче ему РВП зависело в том числе от того, успеет ли он подать документы в рамках выделенной квоты или нет.

Согласно новому порядку, иностранные граждане обращаются в миграционную службу с письменным заявлением, в котором должны обосновать необходимость выдачи им РВП. Комиссия с учетом совокупности обстоятельств (длительности проживания в РФ, наличия близких родственников, имущества, постоянной работы и законопослушного поведения мигранта) принимает коллегиальное решение о выдаче заявителю РВП или об отказе в выдаче.

Внедрение в Санкт-Петербурге данной практики направлено на то, чтобы сделать механизм распределения квоты на выдачу РВП более объективным и справедливым.

Вместе с тем, по мнению ГУ МВД России, проблемным остался вопрос законодательного урегулирования деятельности сформированной комиссии, так как новый порядок распределения квоты на региональном и федеральном уровнях законодательно не регламентирован, отсутствуют критерии отбора кандидатов, претендующих на получение квоты<sup>6</sup>.

Международное право устанавливает, что право государств решать, кто является их гражданами, не абсолютно, и государства должны выполнять свои обязательства относительно предоставления или утраты гражданства<sup>7</sup>.

В Российской Федерации не решена проблема, связанная с реализацией лицами без гражданства права на получение документа, удостоверяющего их личность.

Об истории Алексея Никонорова подробно писали российские и эстонские СМИ. Уроженец Таллина, не получивший эстонского гражданства, с 1999 года проживал в России и на Украине. Несколько лет назад серьезно заболел и лишился возможности заработка. Не имея ни российского, ни эстонского гражданства, средств к существованию, длительное время проживает в палатке для бездомных «Мальтийской службы помощи».

В 2019 году гражданство РФ приобрели 9 830 человек (на 48,8 % больше чем в 2018 году).

Письмо ГУ МВД России от 03.02.2020 № 15-433/19-138

<sup>1</sup> Письмо УВМ от 03.02.2020 № 15-433/19-138.

<sup>2</sup> Письмо БФ «ПСП-Фонд» от 17.01.2020 № б/н.

<sup>3</sup> Статья 10 Закона Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в редакции от 27.12.2019.

<sup>5</sup> Приказ ГУ МВД России от 21.11.2018 № 580.

<sup>6</sup> Письмо ГУ МВД России от 20.12.2019 № 15/6-93754.

<sup>7</sup> Официальный сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/Nationality.aspx>



Встреча сотрудников аппарата Уполномоченного с Алексеем Никоноровым. 01.07.2019.



Алексей Никоноров со справкой об установлении его личности.

Фото: Галина Артеменко, информационный портал MR7.ru.

В 2019 году с целью осуществления трудовой деятельности на территорию Санкт-Петербурга и Ленинградской области прибыло **1 302 422 иностранных граждан и лиц без гражданства.**

<https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365910/>

После вмешательства Уполномоченного проблема с документированием Алексея Никонорова была частично решена – в УВМ ему была выдана справка об установлении его личности<sup>8</sup>.

Однако выданная Алексею Никонорову справка не является документом, удостоверяющим личность лица без гражданства. МВД России до настоящего времени не разработан и не принят нормативный правовой акт об основном документе, удостоверяющем личность лица без гражданства<sup>9</sup>.

В связи с этим лица без гражданства, находящиеся на территории РФ, даже при условии подтверждения своей личности не могут получить полноценный документ, удостоверяющий их личность, и, как следствие, не могут реализовать ряд неотчуждаемых конституционных прав, включая право на труд, медицинское и социальное обеспечение<sup>10</sup>.

## Трудовые права иностранных граждан

Санкт-Петербург является одним из самых привлекательных городов Российской Федерации для трудовых мигрантов.

Миграционные процессы играют значимую роль не только в демографическом развитии Санкт-Петербурга, но и в экономическом. По информации, опубликованной на официальном сайте Комитета финансов, на 1 декабря 2019 года в бюджет Санкт-Петербурга поступило 6 млрд 403 млн руб. от уплаты иностранными гражданами авансовых платежей по НДФЛ за патент на право осуществления трудовой деятельности.

Вместе с тем, по данным Комитета по труду и занятости, в Санкт-Петербурге ежегодно снижается официально заявленная работодателями потребность в привлечении квалифицированных иностранных работников<sup>11</sup>. В бюджет Санкт-Петербурга в 2019 году от уплаты иностранными гражданами авансовых платежей поступило на 273 млн руб. меньше, чем в 2018 году (на 1 декабря 2018 в бюджет от уплаты авансовых

платежей по НДФЛ за патент поступило 6 млрд 676 млн руб.)<sup>12</sup>.

Основными причинами снижения поступлений в бюджет Санкт-Петербурга от уплаты указанных авансовых платежей и отказа работодателей от официального оформления трудовых отношений с квалифицированными иностранными работниками являются сложная система оформления иностранных работников, высокие штрафы за нарушение работодателями условий привлечения иностранной рабочей силы (в Санкт-Петербурге – от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей)<sup>13</sup>.

Подавляющее большинство иностранных работников, прибывающих в Санкт-Петербург, являются гражданами стран бывшего СССР, обладающими невысокой профессиональной квалификацией.

Эксперты НКО, взаимодействующие с Уполномоченным в сфере защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства, отмечают, что предпосылками нарушений трудовых прав мигрантов являются<sup>14</sup>:

– низкая правовая грамотность приезжающих на заработки иностранцев;

– разрозненность и сложность административных процедур получения иностранными гражданами разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности;

– широкое распространение неформальной занятости трудовых мигрантов, поощряемой как непосредственными работодателями, так и их представителями (устные договоренности, выплата заработной платы «в конверте», отказ в оформлении договоров с работником либо выдача поддельных договоров);

– использование схем заемного труда, сопровождающееся подменой трудовых отношений гражданско-правовыми. При этом от работника всячески скрывается любая юридически значимая информация, а оформляемые «договоры» с аутсорсинговыми организациями носят заведомо фиктивный характер;

– ошибки в работе миграционных органов.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Республики Таджикистан М. о нарушении ее права на труд<sup>15</sup>.

*Потребность Санкт-Петербурга в привлечении квалифицированных иностранных работников:*  
**в 2019 году – 6 486 человек**  
(в 2018 году – 9 414 человек),  
**заявленная на 2020 год – 3 273 человек.**

*Письмо Комитета по труду и занятости от 12.12.2019 № 01-14-7517/19-0-1*

*Основные профессии, по которым привлечено наибольшее количество трудовых мигрантов:*  
подсобный рабочий – 62 %  
повар – 7,81 %  
водитель автомобиля – 3,73 %  
продавец продовольственных товаров – 2,72 %  
грузчик – 1,22 %  
маляр – 1,16 %  
каменщик – 1 %  
слесарь-сантехник – 0,9 %

*Письмо Комитета по труду и занятости от 12.12.2019 № 01-14-7517/19-0-1*

<sup>8</sup> Письмо ГУ МВД России от 09.09.2019 № 15/з-197805197605.

<sup>9</sup> Рекомендации 59-го специального (119-го) заседания СПЧ.

<sup>10</sup> Раздел «Права бездомных людей».

<sup>11</sup> Письмо Комитета по труду и занятости от 12.12.2019 № 01-14-7517/19-0-1.

<sup>12</sup> <https://fincom.gov.spb.ru/budget/reporting/1>

<sup>13</sup> Статья 18.15 КоАП РФ.

<sup>14</sup> Письмо БФ «ПСП-Фонд» от 17.01.2020 № 6/н.

<sup>15</sup> Обращение от 04.02.2019 № 115/19.



Отдел по работе с устными обращениями  
Управления по вопросам миграции  
(ул. Захарьевская, д. 10).

М. получила отказ УВМ в выдаче ей патента на право осуществления трудовой деятельности, мотивированный тем, что при пересечении государственной границы РФ в миграционной карте она указала цель въезда «частная», а не «работа». Однако в предоставленной Уполномоченному М. копии миграционной карты при въезде цель визита была указана «работа».

По итогам инициированной Уполномоченным проверки факт нарушения прав М. нашел подтверждение, сведения в миграционной карте были откорректированы, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности<sup>16</sup>.

По данным Комитета по межнациональным отношениям, за десять месяцев 2019 года в Санкт-Петербург прибыли 327 738 иностранных граждан, которые указали в качестве цели въезда работу. Из них только 199 615 оформили трудовые патенты, то есть почти 130 тыс. человек остались «в тени», в связи с чем в бюджет Санкт-Петербурга не поступило 4 млрд 800 тыс. руб.<sup>17</sup>

Уменьшению количества иностранных граждан, нелегально занятых в экономике Санкт-Петербурга, повышению доступности государственных услуг для иностранных граждан и управляемости миграционных процессов могло бы способствовать создание на территории Санкт-Петербурга государственного миграционного центра (ГМЦ), оказывающего иностранным гражданам весь спектр государственных услуг без посредников<sup>18</sup>, а также введение в Санкт-Петербурге электронной карты мигранта (ЭКМ).

ЭКМ – пластиковая карточка, которая должна содержать информацию о паспорте, ИНН, данные трудового патента и свидетельства о регистрации по месту пребывания. С помощью ЭКМ и государственной информационной системы «Миграция» в режиме реального времени можно получать информацию обо всех трудовых мигрантах, находящихся в Санкт-Петербурге, контролировать поступление налогов на доходы физических лиц, узнавать, оплатил ли мигрант трудовой патент, и др.<sup>19</sup>

## Право иностранных граждан на единство семьи

Согласно Всеобщей декларации прав человека, семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства<sup>20</sup>. Однако

<sup>16</sup> Письмо ГУ МВД России по Саратовской области от 10.10.2019 № 3/195209355133.

<sup>17</sup> Заседание Консультативного совета по вопросам реализации государственной национальной политики при Правительстве Санкт-Петербурга 12.12.2019.

<sup>18</sup> О необходимости создания ГМЦ Уполномоченным ежегодно с 2016 года даются рекомендации в ежегодных докладах.

<sup>19</sup> Возможность введения в субъекте РФ патента в форме карты с электронным носителем информации предусмотрено пунктом 29 статьи 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

<sup>20</sup> Пункт 3 статьи 16 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).

в практике работы Уполномоченного встречаются проблемы защиты прав семьи иностранных граждан в связи с неправомерным изъятием у них детей.

В начале 2019 года широкий общественный резонанс получила история отобрания у семьи из Афганистана в отделе УВМ по Красносельскому району четверых несовершеннолетних детей.

В обращении адвоката О.П. Цейтлиной<sup>21</sup> к Уполномоченному сообщалось, что проживающие в Красном Селе граждане Афганистана были приглашены в районный отдел УВМ для обсуждения их заявления об устройстве детей в детский сад и школу, после чего вся семья (родители пришли с детьми) была задержана и разлучена.

Родителей увезли в отдел полиции, где были составлены административные протоколы о незаконном нахождении в Российской Федерации. Дети были направлены в больницу СПб ГБУЗ «ДГКБ № 5 им. Н.Ф. Филатова» (их изъятие было оформлено актами о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка, несмотря на присутствие отца и матери, а также наличие документов, подтверждающих родство), где в дальнейшем их отказались вернуть родителям<sup>22</sup>.

После вмешательства омбудсмена при оперативном содействии Комитета по здравоохранению и прокуратуры Красносельского района семья воссоединилась. УВМ было принято решение о предоставлении семье временного убежища в Российской Федерации сроком на год.

К сожалению, ситуация с задержанием и разлучением с малолетними детьми семьи из Афганистана не является единичным случаем.

В 2015 году при подобных обстоятельствах был разлучен с матерью, гражданкой Таджикистана, младенец Умарали Назаров, впоследствии умерший в медицинском учреждении<sup>23</sup>.

В конце 2019 года при посещении ЦВСИГ к сотрудникам аппарата Уполномоченного обратилась гражданка Украины С., которая не знала о местонахождении своего грудного ребенка, забранного у нее сотрудниками полиции при задержании.

По итогам инициированной Уполномоченным проверки было установлено, что С. задержали сотрудники полиции за совершение административного правонарушения и, несмотря на имеющиеся о ребенке задержанной сведения, госпитализировали его в СПб ГБУЗ «ДГКБ № 5 им. Н.Ф. Филатова» на основании акта выявления и учета беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего, вследствие чего в больнице ребенок значился как неизвестный.

Действия сотрудников полиции прокуратурой Пушкинского района признаны незаконными и нарушающими конституционные права гражданки Украины С., в адрес началь-



Семья Хуссайнхель на выходе из больницы  
№ 5 им. Н.Ф. Филатова. 20.02.2019.

Фото главного специалиста аппарата  
Уполномоченного Артема Куликова,  
который оказывал помощь в воссоединении  
семьи.

<sup>21</sup> Обращение от 20.02.2019 № 199/19.

<sup>22</sup> [http://ombudsmanspb.ru/20022019\\_posle\\_vmeshatelstva\\_peterburgskogo\\_ombuds.html](http://ombudsmanspb.ru/20022019_posle_vmeshatelstva_peterburgskogo_ombuds.html)

<sup>23</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/12\\_11\\_2015\\_upolnomochennyj\\_po\\_pravam\\_cheloveka\\_v\\_s](http://ombudsmanspb.ru/ru/12_11_2015_upolnomochennyj_po_pravam_cheloveka_v_s)



Совещание в офисе Уполномоченного с руководством Управления по вопросам миграции. 26.02.2019.

Поводом для встречи стала ситуация с задержанием и разлучением с малолетними детьми семьи Хуссайнхель из Афганистана, ищущей временное убежище в Российской Федерации. Были достигнуты договоренности о создании при Уполномоченном Межведомственной рабочей группы по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей, с целью разработки рекомендаций по изменению практики изъятия несовершеннолетних детей у административно задержанных по актам о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка и по установлению нормативно-правового порядка обеспечения присмотра за детьми, оставшимися без попечения родителей, привлеченных к административной ответственности.

ника ОМВД России по Пушкинскому району было внесено представление, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>24</sup>.

Основными причинами сложившейся в Санкт-Петербурге практики неправомерного отобрания детей у иностранных граждан и разлучения их с семьей являются:

– пробелы в законодательстве (в КоАП РФ, в отличие от УПК РФ, отсутствует порядок обеспечения присмотра за детьми, оставшимися без попечения родителей на период привлечения их к административной ответственности);

– неурегулированность взаимодействия инспекторов подразделения по делам несовершеннолетних ОВД и сотрудников органов опеки и попечительства Санкт-Петербурга, в том числе в ночное время, в выходные и праздничные дни<sup>25</sup>.

В связи с повторяющимися ситуациями с незаконным разлучением с малолетними детьми семей иностранных граждан при Уполномоченном была создана межведомственная рабочая группа, в состав которой вошли представители правоохранительных органов, исполнительных органов государственной власти в Санкт-Петербурге, органов опеки, общественных организаций, оказывающих социальную и правовую помощь мигрантам<sup>26</sup>.

По итогам проведенных в 2019 году заседаний межведомственной группы:

– обобщена судебная и административная практика включения/невключения в протоколы об административных правонарушениях сведений о наличии несовершеннолетних детей при иностранном гражданине, привлекаемом к ответственности; обобщенные результаты доведены до председателей городского и районных судов Санкт-Петербурга<sup>27</sup>;

– выработаны конкретные рекомендации для изменения сложившейся практики и порядка изъятия несовершеннолетних детей у административно задержанных иностранных граждан, в том числе подготовлен проект методических рекомендаций по взаимодействию сотрудников МВД, органов опеки и попечительства Санкт-Петербурга.

<sup>24</sup> Письмо СПб ГБУЗ «ДГКБ № 5 им. Н.Ф. Филатова» от 19.09.2019 № 093166, письмо прокуратуры Пушкинского района от 27.11.2019 № 04-01-2019.

<sup>25</sup> По данным Комитета по социальной политике (письмо от 26.09.2019 № 020-01-18-5585/19-0-1), только в 52 (50 %) органах местного самоуправления Санкт-Петербурга для муниципальных служащих, в том числе исполняющих отдельные государственные полномочия по опеке и попечительству, главами администрации муниципального образования установлен ненормированный рабочий день.

<sup>26</sup> [http://ombudsmanspb.ru/26\\_02\\_2019\\_pri\\_upolnomochennom\\_po\\_pravam\\_cheloveka.html](http://ombudsmanspb.ru/26_02_2019_pri_upolnomochennom_po_pravam_cheloveka.html)

<sup>27</sup> Письмо Санкт-Петербургского городского суда от 10.12.2020 № 01-13ч/3097.

**Выездное заседание межведомственной рабочей группы по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей. Социальный приют для детей «Транзит». 29.11.2019.**



## РЕКОМЕНДАЦИИ

### МВД России:

- принять правила распределения комиссиями территориальных подразделений МВД России квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации;
- принять нормативный правовой акт об основном документе, удостоверяющем личность лица без гражданства;

### ГУ МВД России:

- принять методические инструкции о порядке межведомственного взаимодействия правоохранительных органов, учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и органов исполнительной власти Санкт-Петербурга;
- исключить практику изъятия несовершеннолетних детей у административно задержанных по актам о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка;
- в целях принятия судами объективных и обоснованных решений рекомендовать сотрудникам ОВД при составлении материалов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 18.8 КоАП РФ, включать в протоколы об административном правонарушении сведения о наличии несовершеннолетних детей при иностранном гражданине, привлекаемом к ответственности.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- в целях эффективного оказания государственных услуг в сфере миграции и повышения их доступности для иностранных граждан создать государственный многофункциональный миграционный центр.

### Комитету по социальной политике и органам местного самоуправления Санкт-Петербурга:

- обеспечить выполнение государственной функции органами опеки и попечительства при изъятии детей в нерабочее время, в выходные и праздничные дни.

## 1.10.5. Права бездомных

**Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1  
«О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения,  
выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»**

### Часть 2 статьи 3

Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

### Причины бездомности:

- 49,8 % – переезд в другой город в поисках работы;
- 34,3 % – проблемы в семье;
- 18,6 % – жертвы мошенничества и (или) вымогательства;
- 11,5 % – потеря возможности снимать жилье;
- 10,7 % – потеря работы;
- 8 % – отсутствие своего жилья после освобождения из мест лишения свободы;
- 7,2 % – алкогольная или наркотическая зависимость;
- 5,3 % – продажа жилья;
- 5,1 % – заболевания и травмы;
- 3,3 % – непредоставление жилья после окончания учреждений для детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей;
- 2,5 % – жилье сгорело или пришло в негодность.

По данным МБОО «Ночлежка»

Несмотря на то что в международных актах, ратифицированных Россией<sup>1</sup>, предотвращение бездомности и сокращение ее масштабов с целью ее постепенной ликвидации рассматривается как прямая обязанность государств-участников, немало людей в нашей стране не могут обрести свое жилище, испытывают трудности в реализации своих прав и свобод, страдают от дискриминации, социального исключения и стигматизации.

Достоверных официальных данных о количестве бездомных нет. По информации Комитета по социальной политике<sup>2</sup>, в 2019 году в Центре учета числится 3 192 гражданина без определенного места жительства, из них 678 инвалидов. По оценке специалистов МБОО «Ночлежка», на улицах Санкт-Петербурга живет от 50 000 до 60 000 человек<sup>3</sup>, большая часть которых являются гражданами России.

### Нарушение медико-социальных прав бездомных

В соответствии с Конституцией РФ государство гарантирует равенство прав человека независимо от места жительства.

Согласно части второй статьи 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах

**Открытие круглогодичного ночного приюта для бездомных  
благотворительной общественной организации «Ночлежка». 15.07.2019.**



На фото: Александр Шишов и директор «Ночлежки» Григорий Свердлин.

Приют находится на проспекте Девятого января рядом со станцией метро Обухово. В этом одноэтажном модульном здании могут переночевать в тепле и безопасности 40 человек (независимо от наличия документов и места последней регистрации).

Для реализации проекта «Ночлежке» потребовалось два с половиной года, помощь компаний-меценатов и почти трех тысяч человек, благодаря которой удалось собрать необходимую сумму (7 951 000 рублей), спроектировать, согласовать, построить и организовать работу ночного приюта.

Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

**Нарушение права на социальную защиту и социальное обслуживание.** Несмотря на то что начиная с 1993 года в России развивается система социальной помощи бездомным, многие социальные услуги являются для них недоступными, поскольку действующее федеральное и региональное законодательство часто содержит дискриминационные нормы по отношению к бездомным и «привязано» к регистрации.

В Санкт-Петербурге бездомные лишены возможности получения практически всех мер социальной поддержки, предусмотренных Социальным кодексом, что особенно остро отражается на положении самых уязвимых категорий бездомных – пожилых, инвалидов и людей, страдающих тяжелыми заболеваниями.

Недоступность для бездомных инвалидов получения ТСР заложена в федеральном законодательстве<sup>4</sup>, поскольку также зависит от наличия регистрации по месту жительства<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966, Европейская социальная хартия от 03.05.1996.

<sup>2</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 08.02.2020 № 020-01-12-738/20-0-1.

<sup>3</sup> Письмо МБОО «Ночлежка» от 16.01.2020 № 07-20.

<sup>4</sup> Статья 11.1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ, постановление Правительства РФ от 07.04.2008 № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».

<sup>5</sup> Раздел «Защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья».

*Количество граждан без определенного места жительства, признанных инвалидами по результатам МСЭ и нуждающихся в предоставлении ТСП: в 2019 год – 85 человек; в 2018 году – 85 человек; в 2017 году – 51 человек.*

*Письмо Главного бюро МСЭ от 28.01.2020 № 3448*

*В соответствии с Социальным кодексом только имеющие место жительства в Санкт-Петербурге граждане имеют право:*

- на бесплатное и с 50-процентной скидкой обеспечение лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, а также бесплатное зубопротезирование\*;
- на получение дополнительных ТСП\*\*;
- на экстренную социальную помощь\*\*\*.

*Только имеющие место жительства или пребывания в Санкт-Петербурге малоимущие граждане имеют право на государственную социальную помощь\*\*\*\*.*

\* *Статья 77-1 Социального кодекса.*

\*\* *Пункт 4 статьи 47 Социального кодекса.*

\*\*\* *Статья 117-7 Социального кодекса.*

\*\*\*\* *Статья 117-4 Социального кодекса.*

Из 75 существующих РИПСО получателей социальных услуг<sup>6</sup> только три доступны для лиц без определенного места жительства – так называемых «уличных» бездомных<sup>7</sup>.

Проживающему в съемной квартире в Санкт-Петербурге З.<sup>8</sup>, гражданину без определенного места жительства (не имеющему регистрацию ни по месту жительства, ни по месту пребывания на территории РФ), инвалиду 1 группы администрации Московского района, руководствуясь указанными РИПСО, а также в связи с отсутствием регистрации в Санкт-Петербурге отказала в предоставлении социального обслуживания на дому.

Однако законодательство<sup>9</sup> не исключает возможности предоставления гражданину социального обслуживания на дому не только как лицу без определенного места жительства<sup>10</sup>, но и как инвалиду или гражданину пожилого возраста. В отношении З. социальное обслуживание на дому должно быть предоставлено ему как инвалиду, нуждающемуся в постоянном постороннем уходе.

К нарушению прав З. привело неверное толкование закона органами социальной защиты Московского района. Подобная практика, распространенная во всех районах города, является дискриминационной по отношению к гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства, с инвалидностью либо пожилого возраста.

Правовая позиция Уполномоченного по данному вопросу направлена в Прокуратуру Санкт-Петербурга<sup>11</sup>.

В Санкт-Петербурге остро ощущается нехватка круглосуточно работающих социальных учреждений, где могли бы находиться бездомные

инвалиды. На сегодняшний день такую возможность им обеспечивает лишь одно отделение временного проживания на 20 мест для граждан, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию (при Центре учета). Длительность ожидания места в этом отделении составляет более трех месяцев<sup>12</sup>. Необходимо существенно увеличить количество таких отделений, в том числе на базе существующих домов ночного пребывания.

Уполномоченный неоднократно поднимал вопрос о создании пунктов санитарной обработки и бесплатных душевых кабин для бездомных в каждом районе города<sup>13</sup>. Однако по-прежнему в городе работает только один пункт санитарной обработки<sup>14</sup>, услуг которого явно недостаточно.

Необходимо развивать сеть бесплатных гигиенических пунктов (душевых и прачечных), в которых бездомные люди могут помыться и привести себя в порядок. Такие функции в дневное время могли бы взять на себя, например, дома ночного пребывания (для лиц без определенного места жительства), созданные при районных комплексных центрах социального обслуживания.

В Санкт-Петербурге МБОО «Ночлежка» за счет благотворительных средств созданы бесплатная душевая и бесплатная прачечная для бездомных; в рамках проекта «Твой бюджет» в Адмиралтейском районе создан социальный душевой пункт. Однако это не решает проблему в масштабах города.

Организация предоставления в осенне-зимний период бездомным гражданам теплых вещей, питания и возможности переночевать в отапливаемом помещении – важная задача органов социальной защиты. Законодательством Санкт-Петербурга длительное время не была предусмотрена норма, обязывающая предоставлять такие социальные услуги бездомным за счет



*«Культурная прачечная» (Боровая ул., д. 116) – совместный проект благотворительной организации «Ночлежка» и сети прачечных самообслуживания «Prachka.com».*

*Работает каждый будний день с 10:00 до 17:00. Стирка – до 15:30 (чтобы одежда успела высохнуть до закрытия).*

*В 2019 году услугами «Культурной прачечной» воспользовались 1 327 бездомных в общей сложности 5 067 раз.*



*Социальный душевой пункт для бездомных при отделении социальной помощи лицам без определенного места жительства Комплексного центра социального обслуживания населения Адмиралтейского района (набережная Обводного канала, д. 177, литера Д).*

*Пункт создан в рамках общегородской программы «Твой бюджет» по инициативе петербурженки Марии Варламовой.*

*Фото из официальной группы проекта «Твой бюджет» в социальной сети «ВКонтакте».*

<sup>6</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 29.12.2016 № 466-р «Об утверждении рекомендуемых индивидуальных программ социального обслуживания получателей социальных услуг в разрезе форм социального обслуживания, видов социальных услуг и категорий получателей социальных услуг в Санкт-Петербурге».

<sup>7</sup> № 70, 71, 72.

<sup>8</sup> Обращение от 29.04.2019 № 486/19.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге».

<sup>10</sup> Кроме того, в формулировке «социальное обслуживание на дому» используется слово «дом», а не «место жительства» и/или «место пребывания», которое означает место (помещение), где гражданин фактически проживает вне зависимости от того, является ли оно местом его жительства (пребывания) или нет.

<sup>11</sup> Прокуратурой Санкт-Петербурга проводится проверка законности решения, принятого администрацией и прокуратурой Московского района в отношении З.

<sup>12</sup> Обращение БОО «Ночлежка» от 17.12.2019 № 497/19.

<sup>13</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 105. Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 148–149.

<sup>14</sup> Финский пер., д. 4, лит. А.

*«Пенсия по государственному пенсионному обеспечению – ежемесячная государственная денежная выплата, предоставляемая в том числе гражданам в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию».*

**Статья 2 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»**

средств бюджета города. Единый системный подход к обустройству пунктов обогрева в период холодов в районах города отсутствовал.

В июле 2019 года после неоднократных обращений Уполномоченного в органы государственной власти Санкт-Петербурга Перечень социальных услуг<sup>15</sup> был дополнен срочной социальной услугой по предоставлению бездомным услуг обогрева и питания в ночное время в нестационарных временных сооружениях в период с 15 октября по 15 апреля<sup>16</sup>. Однако проблема до конца не решена, поскольку в бюджете города на 2020 год финансовые средства на эту услугу не были заложены.

Для бездомных, не имеющих права на страховую пенсию, государственное пенсионное обеспечение является единственным источником средств к существованию. Согласно федеральному законодательству, пенсии<sup>17</sup> по государственному пенсионному обеспечению (социальная пенсия по старости, по инвалидности, по случаю потери

кормильца) назначаются отдельным категориям нетрудоспособных граждан, постоянно проживающих в РФ. На этом основании органы ПФ РФ отказывали бездомным гражданам в назначении социальной пенсии, в связи с чем к Уполномоченному систематически поступали обращения в защиту прав граждан без постоянной регистрации по месту жительства на социальную пенсию.

Уполномоченный обратился в Минтруд России в защиту прав граждан без определенного места жительства на пенсионное обеспечение. Нарушения были устранены. В марте 2019 года перечень документов, необходимых для установления пенсии по государственному пенсионному обеспечению, был изменен<sup>18</sup>. Теперь для подтверждения постоянного проживания в РФ гражданам без определенного места жительства достаточно подать личное заявление в органы ПФ РФ.

**Нарушение прав на охрану здоровья и медицинскую помощь.** Людям, не имеющим документов, живущим на улице, доступна лишь экстренная медицинская помощь (при угрозе жизни и здоровью). Между тем в силу жизненных обстоятельств бездомные часто нуждаются в медицинском наблюдении и амбулаторной помощи. В Санкт-Петербурге такую помощь оказывает единственный врачебный здравпункт при СПб ГБУЗ «Клиническая инфекционная больница им. С.П. Боткина» (здравпункт). Очевидно, что он не может обеспечить медицинской помощью всех нуждающихся бездомных.

<sup>15</sup> Перечень социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге, утвержденный Законом Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 717-135 «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге».

<sup>16</sup> Закон Санкт-Петербурга от 04.07.2019 № 340-84 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге“».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

<sup>18</sup> Приказ Минтруда России от 28.01.2019 № 43н «О внесении изменений в некоторые приказы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

Здравпункт нуждается в ремонте и полноценном оснащении современным оборудованием<sup>19</sup>.

Уменьшить остроту проблемы могло бы развитие низкопороговой первичной медико-социальной помощи бездомным, в том числе по технологиям «уличной медицины». Такой опыт есть не только за рубежом, но и в нашей стране: проекты реализуют некоммерческие организации в Челябинске и Калининграде<sup>20</sup>.

Необходимо, чтобы в Санкт-Петербурге было уделено должное внимание развитию уличной медицины.

В 2019 году в Санкт-Петербурге в связи с изменениями в Социальном кодексе (пункт 1\_1 главы 17) бездомные (с любой регистрацией или без нее), страдающие диабетом, ранее не имевшие возможность получить льготные лекарства и медицинские изделия по полису ОМС, теперь такую возможность получили. Данная положительная практика должна быть распространена и в отношении людей, страдающих другими заболеваниями, перечисленными в Социальном кодексе.

## Нарушения права бездомных на труд

ТК РФ запрещает какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания) и принадлежности к каким-либо социальным группам, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами<sup>21</sup>.

На практике требование о наличии регистрации предъявляется при трудоустройстве не только коммерческими организациями, но и государственными учреждениями и органами государственной власти.

Например, агентство занятости населения Пушкинского района опубликовало на официальном сайте Общероссийской базы вакансий «Работа в России» объявление о вакансии тракториста, в котором одним из требований к кандидату значилось «наличие постоянной регистрации в Санкт-Петербурге или в Ленинградской области»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Доклад заместителя главного врача СПб ГБУЗ «Клиническая инфекционная больница имени С.П. Боткина» Владимира Мусатова «Мультидисциплинарный подход в оказании медико-социальной помощи бездомным в амбулаторных и стационарных условиях» на международной конференции «Защита прав граждан без определенного места жительства» 24 октября 2019 года. [http://ombudsmanspb.ru/ru/24\\_10\\_2019\\_v\\_gertsenovskom\\_universitete\\_rabotaet\\_m](http://ombudsmanspb.ru/ru/24_10_2019_v_gertsenovskom_universitete_rabotaet_m)

<sup>20</sup> АНО Социальной помощи нуждающимся «Другая медицина» (г. Челябинск), Калининградская РОО «Центр развития местного сообщества „Сила людей“».

<sup>21</sup> Часть 2 статьи 64 ТК РФ.

<sup>22</sup> <https://trudvsem.ru/>

*В период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2019 врачебный здравпункт при СПб ГБУЗ «Клиническая инфекционная больница им. С.П. Боткина» предоставил*

**19 638 консультаций бездомным, из них: 6 455 консультаций терапевтического профиля; 3 361 – хирургического профиля; 2 942 – по вопросам инфекционных заболеваний; 726 – кишечные инфекции.**

**Письмо СПб ГБУЗ «Клиническая инфекционная больница им. С.П. Боткина» от 27.01.2020 № 15-443/19-150**

Аналогичное требование содержалось в объявлении о вакансии специалиста в Межрайонной инспекции № 16 ФНС России, опубликованном агентством занятости населения Василеостровского района.

## Документирование бездомных

Серьезным препятствием для легализации и дальнейшей социализации бездомных лиц без гражданства, для которых Россия является страной постоянного проживания, является проблема отсутствия механизма их документирования. При отсутствии места жительства или пребывания они не могут получить вид на жительство или разрешение на временное проживание, удостоверяющие личность лица без гражданства. Единственный доступный им документ, содержащий фотографию и персональные данные, – это копия заключения об установлении личности, которая сама по себе удостоверением личности не является.

По информации МВД России, в 2019 году разрабатывался проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» (законопроект), предусматривающий введение временного удостоверения личности лица без гражданства, которое будет выдаваться на основании заключения об установлении личности<sup>23</sup>. Однако до сих пор законопроект не внесен на рассмотрение Государственной Думы.

В 2019 году в Перечень социальных услуг<sup>24</sup> была включена новая срочная социальная услуга – помощь в оформлении и восстановлении документа, удостоверяющего личность, лицам в случае отсутствия места жительства и средств к существованию. Однако порядок ее предоставления<sup>25</sup> не предусматривает материальную поддержку в оплате изготовления фотографий и государственной пошлины за выдачу паспорта впервые, что затрудняет получение данной услуги для указанной категории лиц.

24 октября 2019 года в РГПУ им. А.И. Герцена состоялась Международная конференция «Защита прав граждан без определенного места жительства»<sup>26</sup>.

На конференции был рассмотрен широкий круг проблем в сфере профилактики бездомности и опыт их решения в ходе предоставления низкопороговых услуг, при учете и документировании лиц без определенного места жительства, оказания им медицинской помощи, обеспечения лекарственными препаратами, ресоциализации.

По итогам Конференции были разработаны рекомендации, в том числе о внесении изменений в федеральное законодательство:

- об устранении дискриминации инвалидов, не имеющих регистрации по месту жительства, в вопросах обеспечения их ТСР;
- о признании граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, безработными и оказании им гарантий в области занятости наравне с безработными гражданами, имеющими регистрацию по месту жительства;

<sup>23</sup> Письмо УВМ от 18.03.2019 № 3/197702716831.

<sup>24</sup> Закон Санкт-Петербурга от 04.07.2019 № 340-84 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге“».

<sup>25</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.01.2020 № 8 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2014 № 1283».

<sup>26</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/24\\_10\\_2019\\_v\\_gertsenovskom\\_universitete\\_rabotaet\\_m](http://ombudsmanspb.ru/ru/24_10_2019_v_gertsenovskom_universitete_rabotaet_m)

– о включении граждан без определенного места жительства в категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, если они обращаются за ней по вопросам, связанным с восстановлением жилищных прав, установлением фактов, имеющих юридическое значение для установления личности, места жительства в Российской Федерации, подтверждения права на меры социальной поддержки и др.

Рекомендации направлены Председателю Правительства РФ, Министру внутренних дел РФ, Председателю Следственного комитета РФ и Генеральному прокурору РФ.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**МВД России и Правительству РФ:** ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства», предусматривающего введение временного удостоверения личности лица без гражданства, которое будет выдаваться на основании заключения об установлении личности.

**Законодательному Собранию и Правительству Санкт-Петербурга:** рассмотреть вопрос о распространении на граждан без определенного места жительства, прошедших в установленном Правительством Санкт-Петербурга порядке учет в Центре учета, мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки, предусмотренных Социальным кодексом.

### Комитету по здравоохранению:

- рассмотреть вопрос о создании дополнительного пункта санитарной обработки;
- рассмотреть вопрос о создании дополнительного врачебного здравпункта для бездомных, а также предусмотреть финансирование проведения ремонта и переоборудования врачебного здравпункта для бездомных, действующего при Больнице им. С.П. Боткина;
- создать рабочую группу для подготовки предложений по организации в Санкт-Петербурге уличной медицины для бездомных с привлечением некоммерческих организаций, оказывающих помощь бездомным, и других заинтересованных органов.

### Комитету по социальной политике:

- рассмотреть вопрос о создании дополнительных отделений социального обслуживания в стационарной форме для бездомных инвалидов, ожидающих устройства в дома-интернаты для престарелых и инвалидов;
- рассмотреть вопрос о создании бесплатных гигиенических пунктов (душевых и прачечных) для бездомных в каждом районе Санкт-Петербурга;
- внести в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2014 № 1283 «Об утверждении порядков предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге» дополнения в части содействия бездомным в оплате государственной пошлины за выдачу паспорта впервые и изготовление фотографий.

## 1.10.6. Права людей с ограниченными возможностями здоровья

### Конвенция о правах инвалидов

#### Статья 3

Принципами настоящей Конвенции являются:

- a) уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости;
- b) недискриминация;
- c) полное и эффективное вовлечение и включение в общество;
- d) уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;
- e) равенство возможностей;
- f) доступность;
- g) равенство мужчин и женщин;
- h) уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

Количество инвалидов  
в Санкт-Петербурге в 2019 году –

**582 300 чел.**

(в 2018 году – 605 600 чел.),  
из них:

- инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата – 121 300 чел.,
- в т.ч. инвалиды-колясочники – 18 100 чел.
- инвалиды с нарушением зрения – 8 700 чел.
- инвалиды с нарушением слуха – 19 800 чел.
- инвалиды с детства – 31 200 чел.
- дети-инвалиды – 18 200 чел.
- инвалиды трудоспособного возраста – 90 500 чел.

Письмо Комитета по социальной политике  
от 20.01.2020 № 020-01-12-8144/19-0-1

В соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ) целью государственной политики в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Однако инвалиды регулярно сталкиваются с проблемами дискриминационного характера.

Большинство жалоб инвалидов, поступивших к Уполномоченному, касаются **нарушения сроков предоставления ТСР, качества закупаемых ТСР и недостаточного размера компенсации за самостоятельно приобретенные ТСР.**

В докладе за 2018 год Уполномоченным отмечалась необходимость своевременного финансирования расходов региональных отделений ФСС России на предоставление инвалидам ТСР, а также заключения государственных контрактов на изготовление и поставку ТСР для обеспечения нужд инвалидов<sup>1</sup>. Однако в 2019 году ситуация

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 191.

не изменилась, инвалиды продолжали длительно ожидать обеспечения ТСР. Так, инвалид К.<sup>2</sup> сообщил омбудсмену, что получила ТСР (корсет полужесткой фиксации) лишь спустя десять месяцев после обращения в РО ФСС.

По оценке РО ФСС<sup>3</sup>, проблемы в сфере обеспечения инвалидов ТСР связаны с недостаточным выделением средств, направленных на обеспечение инвалидов ТСР, снижением качества изделий (в результате предложений наименьшей цены контракта<sup>4</sup>), участием в закупках недобросовестных поставщиков. Последнее приводит к необходимости расторжения контрактов и проведения новых конкурсных процедур.

Существующая система госзакупок препятствует своевременному обеспечению инвалидов качественными изделиями и вынуждает инвалидов приобретать ТСР за счет собственных средств, которые у многих из них зачастую ограничены.

Улучшить ситуацию с обеспечением инвалидов ТСР возможно в случае внедрения электронного сертификата на приобретение ТСР. В настоящее время Минтрудом России подготовлен законопроект «О приобретении отдельных видов товаров, работ и услуг с использованием электронного сертификата и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>.

**Бездомные, а также не имеющие регистрации по месту жительства инвалиды, в том числе проживающие в стационарных социальных учреждениях, при наличии рекомендаций ИПРА фактически лишены возможности получить ТСР,** что является грубым массовым нарушением прав граждан<sup>6</sup>.

Ратифицировав Конвенцию о правах инвалидов, Российская Федерация взяла на себя обязательства обеспечить инвалидам свободу от дискриминации, в том числе по признакам социального и имущественного положения.

<sup>2</sup> Обращение от 14.01.2019 № 31/19.

<sup>3</sup> Письмо РО ФСС от 11.10.2019 № 01-29/7803-22947.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>5</sup> <https://rosmintrud.ru/social/168>

<sup>6</sup> Раздел «Права бездомных».



Приемка кресла-коляски для Алины Новожиловой. 26.05.2019.  
При содействии Уполномоченного для молодой женщины с нарушением опорно-двигательного аппарата по индивидуальному заказу было изготовлено кресло-коляска активного типа, предоставления которого она добивалась с 2017 года.

Летом 2018 года Алина Новожилова была вынуждена отказаться от получения предоставленного ей кресла-коляски, так как изделие не отвечало рекомендациям специалистов медико-социальной экспертизы. Поставщик изделия настаивал на обратном. Разбирательство РО ФСС затянулось на несколько месяцев. Только после вмешательства Уполномоченного и инициированной им проверки соответствия параметров изделия условиям государственного контракта, выявившей многочисленные нарушения, договор с поставщиком был РО ФСС расторгнут, применены штрафные санкции. Однако потребовалось длительное время на поиск производителя, способного изготовить кресло-коляску в соответствии с требованиями ИПРА. Новый контракт был заключен в 2019 году.

26 июня 2019 года специалисты аппарата Уполномоченного и РО ФСС участвовали в приемке кресла-коляски вместе с Алиной. Характеристики изделия ее полностью удовлетворили.

Тем не менее в статье 11.1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ содержится требование о наличии места жительства для предоставления инвалидам ТСР, что, по мнению Минтруда России<sup>7</sup>, является основанием для отказа инвалидам, не имеющим регистрации по месту жительства на территории РФ, в предоставлении ТСР.

Сложившаяся в результате применения указанной нормы законодательства практика отказов является дискриминационной, в закон должны быть внесены соответствующие изменения, направленные на устранение дискриминации.

В декабре 2019 года сотрудниками аппарата Уполномоченного был проведен мониторинг доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья и иных маломобильных групп населения (МГН) «новых»<sup>8</sup> судов, в результате которого выявлены недостатки.

Отсутствуют места для парковки транспорта инвалидов на территории, прилегающей к Арбитражному суду Санкт-Петербурга и Ленинградской области и к Третьему КАС.

Во всех судах отсутствуют пешеходные дорожки, тротуары со специальным покрытием.

Пандусы либо иные технические приспособления для обеспечения доступа инвалидов отсутствовали при входе в здания Тринадцатого арбитражного апелляционного суда, Второго апелляционного суда общей юрисдикции, Третьего КАС.

Кнопка вызова персонала имеется лишь у входа в здание Тринадцатого арбитражного апелляционного суда, Второго апелляционного суда общей юрисдикции, Третьего КАС. Однако в Тринадцатом арбитражном апелляционном суде и Третьем КАС кнопка вызова расположена выше допустимого уровня использования для лиц с ограниченными возможностями<sup>9</sup>; кнопка вызова при входе в здание Второго апелляционного суда общей юрисдикции сломана.

Специальные туалеты для инвалидов не предусмотрены в Тринадцатом арбитражном апелляционном суде и Втором апелляционном суде общей юрисдикции.

В период предвыборной кампании 2019 года<sup>10</sup> Уполномоченный запросил информацию о готовности администраций Санкт-Петербурга обеспечить беспрепятственный доступ для избирателей, являющихся инвалидами, в помещения для голосования 8 сентября 2019 года, в единый день голосования<sup>11</sup>.

Согласно поступившим ответам, из 1 890 помещений для голосования в Санкт-Петербурге полностью доступны для инвалидов всех категорий оказались только 201 (10,6 %). В это число не вошел ни один из 157 участков для голосования в Калининском районе, одном из крупнейших районов Санкт-Петербурга; в Выборгском, Красносельском, Невском и Фрунзенском районах имеется по одному полностью доступному помещению для голосования.

<sup>7</sup> Письмо Уполномоченного от 01.08.2019 № 13-3/13-1172, направленное в ФСС России.

<sup>8</sup> Постановление Пленума ВС РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда».

<sup>9</sup> Кнопки расположены на высоте около 160 см при допустимой высоте не более 120 см от уровня пола (Свод правил СП 59.13330.2012 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения». Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001).

<sup>10</sup> Раздел «Право на участие в управлении делами государства».

<sup>11</sup> Согласно законодательству (пункт 12 статьи 61 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 10 статьи 47 Закона Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341-60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга»), районные администрации должны обеспечить условия для беспрепятственного доступа избирателей, являющихся инвалидами, в помещения для голосования

## Проверки доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья помещений для голосования. 08.09.2019.



Избирательный участок № 2191 в здании гимназии № 190.

Входная группа не оборудована для беспрепятственного доступа в здание маломобильных граждан, пандусы на лестнице отсутствуют.

При входе размещена радиосистема вызова инвалидами персонала (кнопка вызова). Нажатие на кнопку сотрудником аппарата Уполномоченного оказалось безрезультатным – никто из персонала не вышел.



Избирательные участки № 2211 и № 2212 в средней школе № 206.

Входная группа не оборудована для беспрепятственного доступа в здание маломобильных граждан.

На лестнице установлен пандус без поручней.

При входе было размещено объявление с номером телефона для получения инвалидами помощи волонтеров, по которому сотруднику аппарата Уполномоченного ответили, что не смогут поднять в помещение для голосования человека на кресле-коляске.

При этом администрация Центрального района сообщила<sup>12</sup>, что все 82 помещения для голосования, расположенные на территории района, полностью доступны для всех категорий инвалидов; для обеспечения доступности предусмотрено также участие волонтеров, которые должны оказывать помощь инвалидам и МГН.

8 сентября 2019 года в единый день голосования сотрудниками аппарата Уполномоченного были проведены выездные проверки доступности для инвалидов и других МГН помещений для голосования на семи избирательных участках Центрального района<sup>13</sup>. Ни один из них не был должным образом оборудован для беспрепятственного доступа людей с ограниченными возможностями здоровья<sup>14</sup>. Привлеченные на избирательные участки волонтеры не были готовы к оказанию помощи гражданам, передвигающимся на креслах-колясках<sup>15</sup>.

В Санкт-Петербурге нарушается право инвалидов и МГН на беспрепятственный доступ к одному из самых важных для них объектов социальной инфраструктуры – бюро МСЭ.

<sup>12</sup> Письмо администрации Центрального района от 01.07.2019 № 01-14-2614/19-0-1.

<sup>13</sup> Все они были размещены в государственных учреждениях, подведомственных администрации района.

<sup>14</sup> Выявлены многочисленные нарушения «СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001» (утв. Приказом Минстроя России от 14.11.2016 № 798/пр).

<sup>15</sup> Перед избирательными участками были размещены номера телефонов для оказания помощи инвалидам волонтерами. Однако по телефону волонтеры отвечали, что не смогут на руках поднять по лестнице человека на инвалидном кресле.

**Исходя из нормативных требований\*, в Санкт-Петербурге должно быть 59-60 бюро МСЭ.**

*Фактически осуществляют проведение медико-социальной экспертизы 42 филиала – бюро МСЭ и 9 экспертных составов, которые занимают 28 помещений, находящихся в федеральной собственности и собственности Санкт-Петербурга.*

*В 2019 году проведена медико-социальная экспертиза в отношении 86 978 граждан, в т. ч. числе лиц в возрасте 18 лет и старше – 77 490, детей до 18 лет – 9 486 (в 2018 году – в отношении 84 343 граждан, в т. ч. лиц в возрасте 18 лет и старше – 76 833, детей до 18 лет – 7 510)\*\*.*

*\* Приказ Минтруда России от 11.10.2012 № 310н «Об утверждении Порядка организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы».*

*\*\* Письмо ФКУ «ГБ МСЭ» от 28.08.2019 № 3*

В 2019 году из-за нехватки в Санкт-Петербурге помещений для филиалов бюро МСЭ либо транспортной недоступности существующих филиалов инвалиды и МГН снова были вынуждены проходить освидетельствование (переосвидетельствование) не в своем, а в других районах города<sup>16</sup>.

Общественная комиссия при ФКУ «ГБ МСЭ» (Общественная комиссия), в состав которой входят представители Уполномоченного, направила обращение Губернатору о содействии в предоставлении дополнительных помещений, отвечающих нормативным требованиям доступности, для размещения бюро МСЭ<sup>17</sup>.

Городом ФКУ «ГБ МСЭ» были предложены помещения, однако ни одно из них не соответствует нормативным требованиям<sup>18</sup>, ситуация не изменилась. В связи с этим рекомендация Уполномоченного в докладе за 2018 год сохраняет актуальность<sup>19</sup>.

В Санкт-Петербурге отдельным категориям граждан предоставляются дополнительные меры социальной поддержки (ДМСП) по финансированию расходов, связанных с предоставлением специального транспортного обслуживания (социального такси), в виде оплаты стоимости разового проезда (от 10 до 90 %) за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

В 2019 году инвалиды обращались к Уполномоченному с жалобами на использование транспортными организациями автомобилей, не заявленных при проведении квалификационного отбора<sup>20</sup>, что подтверждено Комитетом по транспорту<sup>21</sup>.

В целях исключения подобных случаев и усиления контроля за деятельностью транспортных организаций необходимо изменить порядок оформления заявок на предоставление специального транспортного обслуживания отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге<sup>22</sup>. Необходимо, чтобы специалисты (диспетчеры) отдела информационно-методического обеспечения и консультационной помощи населению СПб ГКУ «Город-

ской информационно-расчетный центр» при оформлении заявок информировали граждан о марке и модели подаваемого автомобиля только после сверки со списком транспортных средств, прошедших квалификационный отбор.

В 2019 году отсутствие требований к специально оборудованному транспорту для перевозки граждан с нарушениями опорно-двигательных функций, соответствующих Государственным стандартам<sup>23</sup>, послужило причиной падения с подъемного устройства автомобиля и травмирования инвалида на коляске<sup>24</sup>.

В результате дорожно-транспортного происшествия с участием специально оборудованного транспорта пострадала и была госпитализирована его пассажир – инвалид-колясочник, которая упала в салоне автомобиля. Отсутствие в автомобиле приборов аудио- и видеофиксации затруднило выяснение обстоятельств случившегося.

Данные происшествия получили общественный резонанс. В результате впервые требования Государственного стандарта установлены к специально оборудованному транспорту, перевозящему инвалидов-колясочников, а также установлены требования в части оснащения салона автомобиля приборами аудио- и видеофиксации, а подъемного устройства – ремнями безопасности<sup>25</sup>.

Проведение квалификационного отбора транспортных организаций на право осуществления специального транспортного обслуживания отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Санкт-Петербурга осуществляется Квалификационной комиссией<sup>26</sup>, в состав которой входят представители общественных организаций инвалидов.

В августе 2019 года в порядок работы Квалификационной комиссии были внесены изменения: в состав комиссии представители общественных объединений инвалидов могут входить только по представлению Комитета по социальной политике и только сроком на один год<sup>27</sup>.

По мнению представителей общественных объединений инвалидов<sup>28</sup>, такая частая ротация членов Квалификационной комиссии из числа общественности может негативно сказаться на качестве работы Квалификационной комиссии. Комитет по социальной политике проинформировал Уполномоченного о подготовке предложения об отмене указанной нормы<sup>29</sup>.

Еще в 2017 году Уполномоченный обратил внимание Комитета по социальной политике и прокуратуры Санкт-Петербурга на нарушения прав инвалидов от трудового увечья (профессионального заболевания) на доступ к услугам социального такси<sup>30</sup>. Для предоставления социального такси необходимо было предъявить ИПРА с указанием наличия ограничения способности к передвижению. Однако для инвалидов указанной категории разрабатывалась

<sup>16</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 183.

<sup>17</sup> Протокол от 14.06.2019 № 3.

<sup>18</sup> Письмо вице-губернатора Санкт-Петербурга Е.И. Елина от 23.09.2019 № 08-24-181/19-2-1.

<sup>19</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 191.

<sup>20</sup> В нарушение требований пункта 3.4.5. договора об организации специального транспортного обслуживания (распоряжение Комитета по социальной политике от 14.09.2016 № 265-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 15.07.2016 № 584»).

<sup>21</sup> Письмо Комитета по транспорту от 16.07.2019 № ОБ-2569-3571/19-0-2.

<sup>22</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 01.11.2016 № 340-р «Об утверждении Порядка оформления заявок на предоставление специального транспортного обслуживания отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге».

<sup>23</sup> Государственный стандарт РФ Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», утвержденный постановлением Госстандарта России от 14.11.2001 № 461-ст.

<sup>24</sup> [https://78.ru/articles/2020-01-22/kompaniya\\_taksi\\_zaplatila\\_invalidukolyasochniku\\_200\\_tisyach\\_zh\\_neudachnuyu\\_poezdku](https://78.ru/articles/2020-01-22/kompaniya_taksi_zaplatila_invalidukolyasochniku_200_tisyach_zh_neudachnuyu_poezdku)

<sup>25</sup> Распоряжение Комитета по транспорту от 01.08.2019 № 122-р «О внесении изменений в распоряжение Комитета по транспорту от 01.08.2016 № 87-р».

<sup>26</sup> Распоряжение Комитета по транспорту от 01.08.2016 № 87-р «Об утверждении порядка проведения квалификационного отбора на право специального транспортного обслуживания отдельных категорий граждан».

<sup>27</sup> Распоряжение Комитета по транспорту от 01.08.2019 № 122-р «О внесении изменений в распоряжение Комитета по транспорту от 01.08.2016 № 87-р».

<sup>28</sup> Обращение Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации инвалидов «На коляске без барьеров» от 12.08.2019 № 15-396/19-1.

<sup>29</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 05.11.2019 № 020-01-12-6448/19-0-1.

<sup>30</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 134–135.



**Они такие же, как и все!**

Плакат участников Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» Антонины Мин и Артема Сереброва.

только программа реабилитации пострадавшего в результате несчастного случая на производстве и профессионального заболевания (ПРП) с рекомендацией о нуждаемости в кресле-коляске, а для разработки ИПРА нужно было вновь обращаться в бюро МСЭ.

В 2019 году Комитетом по социальной политике внесены соответствующие изменения в Перечень документов, необходимых для предоставления специального транспортного обслуживания, и теперь для реализации права на предоставление социального такси инвалиды от трудового увечья (профессионального заболевания) наряду с ИПРА вправе представить ПРП<sup>31</sup>.

В 2019 году были выявлены факты, препятствующие реализации прав инвалидов на проезд в городском пассажирском транспорте. Инвалиды, которые в силу ограниченных физических возможностей не могли собственноручно оплатить проезд, сталкивались с отказами кондукторов в оказании помощи<sup>32</sup>.

Уполномоченный привлек к решению проблемы Комитет по транспорту<sup>33</sup>, указав на нарушение пункта 1.6.3 Методических рекомендаций по взаимодействию водителей и кондукторов наземного городского пассажирского транспорта Санкт-Петербурга с маломобильными группами пассажиров<sup>34</sup>. В результате с водителями и кондукторами наземного городского пассажирского транспорта Санкт-Петербурга был проведен инструктаж по транспортному обслуживанию указанной категории граждан<sup>35</sup>. Новых жалоб Уполномоченному не поступало.

В настоящее время только инвалиды по зрению имеют право<sup>36</sup> использовать факсимильное воспроизведение собственноручной подписи, проставленное с помощью средства механического копирования, и только при участии в осуществлении операций по приему, выдаче, размену, обмену наличных денежных средств.

Указанная норма может и должна быть распространена на всех инвалидов, которые в силу заболевания не могут собственноручно подписаться. Также необходимо расширить перечень гражданско-правовых сделок, на которые она может распространяться (заключение договоров, брака, оформление документов для предоставления государственных услуг и пр.).

Уполномоченный направил в Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов свою правовую позицию, в том числе предложения для внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 29.05.2019 № 309-р «О внесении изменений в распоряжение Комитета по социальной политике от 14.09.2016 № 265-р».

<sup>32</sup> Обращение Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации инвалидов «На коляске без барьеров» от 25.07.2019 № 1/УПЧ-2019.

<sup>33</sup> Обращение Уполномоченного от 19.08.2019 № 15-395/19-0-2.

<sup>34</sup> Утверждены приказом Комитета по транспорту от 23.07.2014 № 167.

<sup>35</sup> Письмо Комитета по транспорту от 04.09.2019 № 01-08-24894/19-0-1.

<sup>36</sup> Статья 14\_1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>37</sup> Обращение Уполномоченного от 28.10.2019 № 15-511/19-0-1.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Минтруда России:

- Подготовить предложения о внесении изменений в статью 11.1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ в части устранения дискриминации инвалидов, не имеющих регистрации по месту жительства на территории РФ, в вопросах обеспечения их техническими средствами реабилитации.

### Правительству Санкт-Петербурга:

- Создать рабочую группу по организации комплексного обследования и анализа состояния помещений, занимаемых бюро МСЭ, по итогам которого принять меры для подбора помещений, отвечающих нормативным требованиям по обеспечению беспрепятственного доступа к ним инвалидов и других МГН с учетом транспортной доступности для жителей Санкт-Петербурга.

### Санкт-Петербургской избирательной комиссии, администрациям районов Санкт-Петербурга:

- обеспечить единый подход при подготовке информации о доступности для инвалидов и других МГН помещений для голосования территориальных избирательных комиссий в Санкт-Петербурге;
- принять меры по обеспечению беспрепятственного доступа всех групп населения к помещениям для голосования.

### Комитету по социальной политике, Комитету по транспорту:

1. Внести в распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 01.11.2016 № 340-р «Об утверждении Порядка оформления заявок на предоставление специального транспортного обслуживания отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге» дополнения в части:
  - обязательного информирования граждан специалистами отдела информационно-методического обеспечения и консультационной помощи населению Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Городской информационно-расчетный центр» о марке и модели подаваемого транспортного средства после сверки со списком транспортных средств, заявленных при проведении квалификационного отбора и участвующих в предоставлении специального транспортного обслуживания;
  - предоставления возможности потребителям услуги «социальное такси» при посадке в транспортное средство знакомиться с документами, подтверждающими проведение предрейсовых медицинских осмотров водителей и предрейсового контроля технического состояния транспортного средства.
2. Провести выборочные контрольно-проверочные мероприятия по соблюдению транспортными организациями требований договора об организации специального транспортного обслуживания в части нахождения на линии транспортных средств, заявленных при проведении квалификационного отбора и участвующих в предоставлении специального транспортного обслуживания.

## 1.10.7. Права граждан, имеющих психические расстройства

### 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.*

Люди, страдающие психическими расстройствами, составляют социально уязвимую часть общества, подвержены стигматизации, дискриминации и изоляции. Часто психическое заболевание негативно влияет на дееспособность, что становится причиной инвалидности, лишения либо ограничения дееспособности.



Свод методических рекомендаций ВОЗ по вопросам политики и оказания услуг в области психического здоровья. 2007 г. ISBN: 92 4 454594 2

Согласно позиции ВОЗ, в каждом государстве должно быть принято законодательство в области психического здоровья, которое может стать правовой основой для интеграции в общество лиц с психическими расстройствами, предоставления высококачественной помощи, расширения доступности услуг, защиты гражданских прав, а также гарантий и содействия реализации прав в других ключевых сферах жизнедеятельности, включая жилье, образование и трудоустройство. Такое законодательство должно выходить за рамки законов, регламентирующих отдельные вопросы организации ухода, лечения, предоставления услуг<sup>1</sup>; политика и планы в области охраны психического здоровья должны соответствовать положениям конвенций о защите прав человека<sup>2</sup>.

В Российской Федерации вопросы, касающиеся правового статуса граждан с ментальной инвалидностью, признанных недееспособными или ограниченных в дееспособности, относятся к институту опеки и попечительства<sup>3</sup>. Между тем

данный институт функционирует без учета современных тенденций в защите прав лиц с ментальной инвалидностью, отраженных в международных документах, обязательства по имплементации которых взяла на себя Российская Федерация<sup>4</sup>. Не в полной мере согласуется с международными правовыми нормами и правовое регулирование, предусмотренное Законом РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (Закон о психиатрической помощи).

В течение последних лет на федеральном уровне неоднократно были предприняты попытки совершенствования законодательства – внесения поправок в действующие и разработки новых нормативных актов<sup>5</sup>, однако и в 2019 году разработанные законопроекты так и не были приняты. Причиной этому может являться отсутствие единого взгляда (концепции) к охране психического здоровья граждан в Российской Федерации.

Непринятие необходимых законов в сфере защиты прав людей с психическими нарушениями негативно сказывается на региональной системе обеспечения этих прав в сферах здравоохранения, социального обеспечения и социальной защиты.

В 2019 году к Уполномоченному продолжала поступать информация от граждан и общественных организаций о нарушении прав людей, в частности в ПНИ. Омбудсменом были инициированы проверки интернатов, которые были проведены сотрудниками аппарата Уполномоченного при участии Комитета по социальной политике (в ПНИ № 4, 7, 9).

### Соблюдение прав проживающих в психоневрологических интернатах

Граждане, проживающие в ПНИ, составляют отдельную категорию инвалидов, чьи права чаще всего нарушаются не только в силу их ментальных нарушений, но и по причине социальной изоляции этих людей, режимности и закрытости интернатов. Неурегулированность до настоящего времени так называемого «конфликта интересов» (когда интернат, являясь единственным опекуном недееспособного проживающего, а значит – гарантом соблюдения его прав, одновременно осуществляет оказание ему социальных услуг) позволяет недобросовестным должностным лицам ограничивать права проживающих – на свободу передвижения, на частную жизнь, на личную неприкосновенность (приватность) и др.

В 2019 году Правительством РФ были приняты меры в рамках реформы психоневрологических интернатов. По поручению Заместителя Председателя Правительства РФ Голиковой Т.А.<sup>6</sup> в течение года на территории РФ были проведены проверки деятельности ПНИ контрольными и надзорными органами, представителями экспертного сообщества

*В 2019 году в восьми психоневрологических интернатах Санкт-Петербурга проживало 6 380 человек (в 2018 году – 6 613), из них 3 362 человека признаны судом недееспособными (в 2018 году – 3 434), 11 человек ограничены судом в дееспособности (в 2018 году – 4).*

### Администрациями ПНИ подано:

- **139 заявлений в суд об ограничении дееспособности гражданина**, из них 132 человека признаны недееспособными, 1 человек признан ограниченно дееспособным, в отношении 2 человек заявление отклонено, 4 заявления находятся на рассмотрении суда);
- **17 заявлений о восстановлении дееспособности**, из них 6 заявлений удовлетворены, в отношении 6 человек заявления отклонены, 5 заявлений находятся на рассмотрении.

**Письмо Комитета по социальной политике от 25.12.2019 № 020-01-12-7852/19-0-1.**

<sup>1</sup> [https://www.who.int/mental\\_health/policy/MH%20Legislation%20and%20Human%20Rights\\_ru.pdf](https://www.who.int/mental_health/policy/MH%20Legislation%20and%20Human%20Rights_ru.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.who.int/ru/news-room/facts-in-pictures/detail/mental-health>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», Федеральный закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов».

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 136.

<sup>6</sup> Поручение заместителя председателя Правительства РФ Т.А. Голиковой от 29.01.2019 № ТГ-П12-7ПР.

и общественных организаций. По результатам проведенных в Санкт-Петербурге проверок разработан и утвержден единый региональный план мероприятий (дорожная карта) по устранению выявленных нарушений<sup>7</sup>. По инициативе Комитета по социальной политике<sup>8</sup> в реализации этого плана в рамках межведомственного взаимодействия в 2020 году примет участие Уполномоченный.

В 2019 году проверки ПНИ были также проведены СПЧ<sup>9</sup>. В ходе проверок подтвердились причины нарушений прав проживающих в ПНИ, на которые с 2015 года указывает Уполномоченный. Санкт-Петербург был отмечен как регион с наиболее развитой системой ПНИ и меньшим количеством замечаний в сфере обеспечения прав проживающих.

По итогам заседания СПЧ были рекомендованы меры по восстановлению нарушенных прав лиц, проживающих в ПНИ<sup>10</sup>. Однако, как отмечено представителями некоммерческого сектора, в том числе входящими в состав Рабочей группы по реформированию психоневрологических интернатов<sup>11</sup>, Минтрудом России данные рекомендации были фактически проигнорированы, свою обеспокоенность «провалом реформы психоневрологических интернатов» НКО отразили в Открытом письме Президенту РФ<sup>12</sup>.

В 2019 году рекомендации Уполномоченного, адресованные Комитету по социальной политике<sup>13</sup>, были частично учтены. Утвержден Порядок обеспечения преемственности и непрерывности предоставления социальных услуг, мероприятий по социальному сопровождению, медицинской помощи, образовательных и иных услуг в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания, находящихся в ведении Комитета по социальной политике<sup>14</sup>. Однако не до конца решены проблемы, связанные с обеспечением прав проживающих в ПНИ на обращение, на свободу передвижения, на жилище и достойные условия проживания, на труд и занятость.

**Право проживающих в ПНИ на обращение.** В отличие от других направлений деятельности Уполномоченного работа в сфере защиты прав проживающих в ПНИ строится в основном не на обращениях граждан. Причина малого числа обращений к Уполномоченному от проживающих в ПНИ (и их представителей – родственников, знакомых) свидетельствуют вовсе не об отсутствии у них жалоб и проблем, а кроется скорее в самой системе ПНИ: когда попытки проживающих реализовать свое право на свободное выражение своего мнения, в частности об условиях проживания, оказании услуг в интернате и др., и, соответственно, право на обращение могут повлечь за собой негативные последствия. Так, часто активная

<sup>7</sup> Единый региональный План мероприятий «дорожная карта» по устранению нарушений, выявленных по результатам проверок, организованных и проведенных Городской инспекцией труда в городе Санкт-Петербурге во исполнение пункта Протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства РФ Голиковой Т.А. от 29.01.2019 № ТГ-П12-7ПР и Федеральной службой по труду и занятости от 13.02.2019, в целях проведения контрольных мероприятий по проверке деятельности организаций социального обслуживания психоневрологического профиля Санкт-Петербург (учреждений) и соблюдения ими прав граждан при оказании им социальных услуг от 23.02.2019 № 521.

<sup>8</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 15.02.2019 № 020-01-15-994/19-13-7.

<sup>9</sup> 68-е специальное заседание на тему: «Соблюдение прав человека в стационарных социальных организациях психоневрологического профиля и создание альтернативных форм жизнеустройства граждан с психофизическими и ментальными нарушениями».

<sup>10</sup> <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5683/>

<sup>11</sup> Приказ Минтруда России от 27.07.2016 № 391 «О создании рабочей группы по проработке основных подходов к реформированию деятельности психоневрологических интернатов».

<sup>12</sup> <http://www.perspektivy.ru/obrashchenie.php>

<sup>13</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 200–203, 205.

<sup>14</sup> Письмо Комитета по социальной политике от 02.08.2019 № 020-01-12-2406/19-2-1.

позиция человека, живущего в ПНИ, его намерение защитить либо восстановить свои нарушенные права расценивается администрацией как симптом обострения психического заболевания, в результате чего к такому «буйному», как правило, применяется наказание – от полной изоляции внутри учреждения (в том числе в существующие специально для этих целей помещения) до госпитализации в психиатрический стационар. Поскольку большинству людей, живущих в ПНИ, режим психиатрического стационара причиняет душевные и физические страдания, угроза такой госпитализации со стороны администрации является для них основной причиной отказа от защиты своих прав. Подобный подход устрашения «активистов», отлаженный в ПНИ, по сей день неискоерим. Существующее законодательство о психиатрической помощи<sup>15</sup>, распространяемое на ПНИ, позволяет врачу-психиатру учреждения единолично принимать решение о методах лечения, то есть вопрос госпитализации в психиатрический стационар любого из проживающих в ПНИ может решаться не только в целях охраны его здоровья, но и в интересах администрации учреждения, не заинтересованной в огласке нарушений.

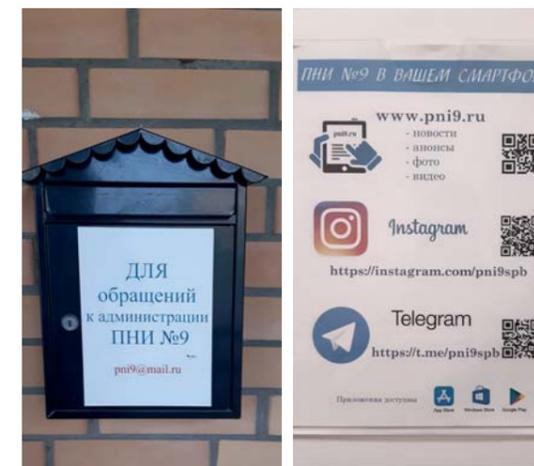
К сожалению, в отсутствие независимой службы защиты прав проживающих в ПНИ<sup>16</sup> изменить годами складывавшуюся практику наказаний в ПНИ инвалидов с психическими нарушениями за их жалобы в контролирующие органы, попытки защитить свои права, как и за любую критику в адрес ПНИ, чрезвычайно сложно.

Для проживающих в ПНИ людей, у которых инвалидность в связи с психическим заболеванием наступила во взрослом возрасте, ситуация осложняется еще и тем, что часто их поддержка не входит в задачи благотворительных общественных организаций, деятельность которых связана с обеспечением реализации прав инвалидов<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Статья 20 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

<sup>16</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 193.

<sup>17</sup> 10 из 13 представителей НКО, входящих в состав Рабочей группы по проработке основных подходов к реформированию деятельности психоневрологических интернатов (Приложение № 2 к приказу Минтруда России от 27.07.2016 № 391), представляют интересы инвалидов с детства.



ПНИ № 9. 11.12.2019.



ПНИ № 7. 22.12.2019.

*Возраст граждан, проживающих в ПНИ:*

*от 18 до 30 лет  
(молодые инвалиды с детства) –  
10 % (651 человек)*

*старше 30 лет –  
90 % (5 729 человек)*

**Письмо Комитета по социальной политике от 25.12.2019 № 020-01-12-7852/19-0-1**

Практически невозможно доказать факты применения наказания к проживающим со стороны администрации и в ходе проверок ПНИ Санкт-Петербурга сотрудниками аппарата Уполномоченного. Проживающие соответствующим образом настроены администрациями ПНИ на молчание либо на выражение в присутствии проверяющих полного удовлетворения условиями проживания в интернате. Однако факты нарушений фундаментальных прав и свобод людей в ПНИ (неправомерное ограничение свободы, права передвижения, умаление человеческого достоинства, нарушение права на личную неприкосновенность, права владеть и распоряжаться личным имуществом и др.), которые становятся известны Уполномоченному, в том числе из немногочисленных официальных обращений<sup>18</sup>, свидетельствуют о том, что система ПНИ все еще не готова перестроиться с «медицинского» на «социальный» подход к организации жизни инвалидов с психическими нарушениями, как того требует Конвенция о правах инвалидов.

**Право на свободу передвижения.** На негативные последствия закрытости интернатов и необходимость ее преодоления в ПНИ Уполномоченный неоднократно указывал в ежегодных докладах. Именно закрытость препятствует реализации личных прав и свобод проживающих, обмену информацией с окружающим миром, осуществлению обратной связи в случае нарушений прав. Фактическая невозможность людей в ПНИ реализовать свое право на обращение только усугубляет ситуацию. На фоне закрытости интернатов затруднен контроль за обеспечением соблюдения прав проживающих, в том числе эффективный общественный контроль<sup>19</sup>.

Одним из признаков закрытости интернатов является ограничение свободного, по потребности, выхода за пределы своего отделения либо территории интерната проживающих.

Анализ результатов работы по обеспечению гарантий защиты прав людей, проживающих в ПНИ, показывает, что интернаты стараются преодолеть негативные тенденции, связанные с закрытостью. Положительные примеры выявлены в ходе проверок, проведенных в 2019 году.

Так, ранее (в 2014–2017 годах) было отмечено, в частности, что двери отделений в интернатах были заперты и открывались персоналом изнутри по звонку либо снаружи ключом. Вариант, когда двери отделений открыты, категорически не рассматривался администрациями ПНИ. К 2019 году ситуация кардинально изменилась к лучшему. В частности, в Санкт-Петербурге появился уникальный опыт обеспечения права проживающих в ПНИ на свободу передвижения: директором ПНИ № 7 был принят приказ<sup>20</sup> о «режиме открытых дверей». Теперь открытые двери и беспрепятственный проход по интернату способствуют свободному передвижению всех проживающих (вне зависимости от их статуса) и посетителей, что было отмечено сотрудниками аппарата Уполномоченного во время проверки, проведенной 22 ноября 2019 года.

26 ноября 2019 года в ходе посещения ПНИ № 3, так же как и в ПНИ № 7, были отмечены положительные перемены: недееспособные проживающие могут самостоятельно передвигаться по интернату, его территории (за пределы интерната – в сопровождении сотрудника ПНИ). При этом в ПНИ № 3 такой режим установлен администрацией «по умолчанию», без соответствующего приказа.

<sup>18</sup> Обращения от 04.10.2019 № 1064/1, от 13.09.2019 983/19, от 18.10.2019 983/19-1, от 25.10.2019 983/19-2.

<sup>19</sup> Статья 3 Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

<sup>20</sup> Приказ от 08.05.2019 № 161 «О режиме открытых дверей в СПб ГБУСО «Психоневрологический интернат»».



ПНИ № 7. Главное фойе и место для встреч с посетителями. 22.11.2019.



ПНИ № 4. Двор для прогулок. 20.11.2019.



ПНИ № 9. Место для встреч с посетителями. 11.12.2019.

Однако, по оценкам благотворительных НКО, в 2019 году в интернатах Санкт-Петербурга не теряет актуальность проблема закрытости интернатов и ограничения прав проживающих, в том числе права на свободу передвижения, со стороны администраций ПНИ.

Так, часто ограничение/лишение права на передвижение недееспособных проживающих, в том числе права на выход за пределы территории интерната, со стороны администраций ПНИ мотивируется неблагоприятным психическим статусом последних. Под предлогом отсутствия свободных сотрудников недееспособным, желающим выйти за территорию интерната в сопровождении родственников, друзей либо волонтеров, часто отказывают в разрешении (примеры этому известны из сообщений петербургских НКО<sup>21</sup>).



ПНИ № 7. Система видеонаблюдения за местами общего пользования. 22.11.2019.

<sup>21</sup> <https://www.miloserdie.ru/article/5-veshhej-kotorye-dostupny-vam-i-nedostupny-zhitelyam-pni/>

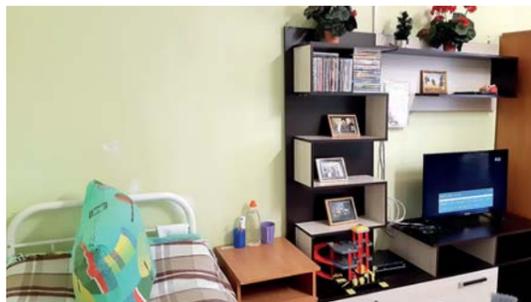
*В 2019 году поставлено на очередь на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений – 43 гражданина, проживающего в ПНИ.*

*На самостоятельное проживание из ПНИ выписано 15 человек.*

*Письмо Комитета по социальной политике от 25.12.2019 № 020-01-12-7852/19-0-1*



*ПНИ № 7. Жилые помещения. 22.11.2019.*



*ПНИ № 9. Жилые помещения. 11.12.2019.*

В ПНИ № 4 по сравнению с предыдущими годами улучшились бытовые условия проживающих: полностью переоборудована прачечная, произведен ремонт бани (в том числе оборудованы помывочные для маломобильных инвалидов; организовано рабочее место парикмахера и др.) и внутренних помещений интерната.

**Право на жилище и достойные условия проживания.** В 2019 году проблема реализации права проживающих в ПНИ на жилище, на которую Уполномоченный неоднократно указывал в ежегодных докладах<sup>22</sup>, сохранила актуальность. Нормативы обеспечения жилой площадью граждан, проживающих в ПНИ, не соблюдаются, их комнаты остаются перенаселенными.

В настоящее время в Санкт-Петербурге решение данной проблемы заключается в планировании строительства новых ПНИ, развитии форм сопровождаемого проживания и др.<sup>23</sup> Однако в отсутствие специального законодательства, концептуально меняющего подходы к соблюдению прав и социальному обслуживанию людей с психическими нарушениями, существующие меры носят неустойчивый характер.

В 2019 году в ходе проверок ПНИ сотрудниками аппарата Уполномоченного были отмечены положительные изменения в интернатах, касающиеся обеспечения достойных, приближенных к домашним условий проживания. Меры по улучшению условий жизни проживающих, принятые интернатами, способствуют развитию системы социального обслуживания в Санкт-Петербурге и подтверждают положительные отзывы членов комиссии СПЧ по результатам проверки ПНИ Санкт-Петербурга, проведенной в июне 2019 года<sup>24</sup>.

Так, в ПНИ № 7 в течение 2019 года был произведен ремонт нескольких отделений, закуплена новая мебель в жилые комнаты, холлы и рекреации оборудованы мягкой мебелью, аудио- и видеотехникой, предметами домашнего уклада; улучшены условия проживания людей на реабилитационном отделении<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 200.

<sup>23</sup> Доклад Уполномоченного за 2017 год, с. 136–138, Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 192–193.

<sup>24</sup> <https://tass.ru/interviews/6600306>

<sup>25</sup> На реабилитационном отделении ПНИ № 7 (для дееспособных инвалидов с нарушением психического здоровья, имеющих высокую степень самостоятельности) предусмотрено двухместное проживание, поддерживается домашняя обстановка (оборудована кухня, общие помещения оснащены бытовой техникой, в комнатах организовано хранение личных вещей, продуктов и др.).



*ПНИ № 3. 26.11.2019.*



*Прачечная и баня в ПНИ № 4. 20.11.2019.*

В ПНИ № 3 заметным достижением в 2019 году<sup>26</sup> является оптимизация использования помещений с целью преодоления перенаселенности жилых комнат: неэффективно используемые помещения, в которых располагались службы интерната, теперь переоборудованы под жилые комнаты. Урегулирован вопрос расходования денежных средств недееспособных (соответствующая инструкция была введена администрацией интерната после проверки прокуратуры Петродворцового района, инициированной Уполномоченным в 2018 году<sup>27</sup>); на территории интерната открыт продуктовый ларек. Пересмотрена концепция кружков (когда проживающие в ПНИ должны были приходить на занятия в кабинет кружководов), в результате чего по-новому организована педагогическая работа: с весны 2019 года педагоги проводят занятия с инвалидами на отделении. Это особенно важно для людей, находящихся на постельном режиме либо ослабленных, которые раньше не могли посещать кружки. В одной из рекреаций интерната, куда имеют доступ все проживающие, организована зона Wi-Fi.

<sup>26</sup> После смены руководства.

<sup>27</sup> Доклад Уполномоченного за 2018 год, с. 201–202.

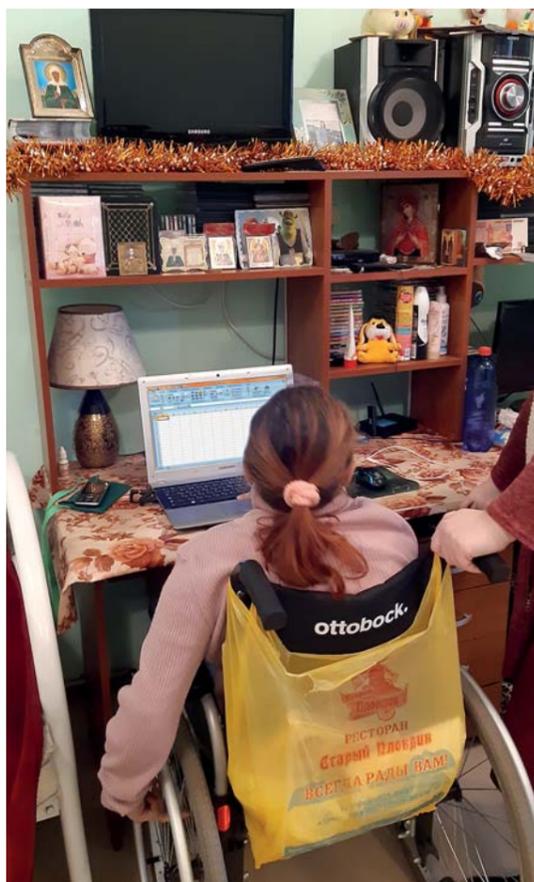
*До 2024 года в Санкт-Петербурге запланировано строительство новых ПНИ (на 100 и 300 человек) и здания на территории ПНИ № 4 (на 50 человек).*

*Письмо Комитета по социальной политике от 25.12.2019 № 020-01-12-7852/19-0-1*

**В 2019 году в ПНИ Санкт-Петербурга проживает 3 379 инвалидов трудоспособного возраста** (53 % от общего числа проживающих – 6 380), из них 1 409 человек (41,7 %) имеют трудовую рекомендацию в ИПРА.

Численность трудоустроенных граждан – 334 человека (23,7 %).  
Трудоустроенных мужчин – 60,5 %, женщин – 39,5 %.

**Письмо Комитета по социальной политике от 25.12.2019 № 020-01-12-7852/19-0-1**



Проживающая в ПНИ № 9. 11.12.2019.

**Право на труд и занятость.** Обеспечение государством реализации права инвалидов с нарушениями психического здоровья на труд является одним из способов их интеграции в общество в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов, другими международными нормами и российским законодательством в области защиты прав людей с психическими нарушениями.

В Санкт-Петербурге проблема трудоустройства инвалидов, в том числе с психическими нарушениями, в 2019 году, как и в предыдущие годы, оставалась актуальной.

По оценкам Комитета по социальной политике, на открытом рынке труда имеется достаточно возможностей и вакантных мест, однако работодатели не подготовлены к трудоустройству людей с инвалидностью. Несмотря на законодательство, предусматривающее внеконкурсный прием инвалидов на предприятия, работодатели в Санкт-Петербурге зачастую отказывают инвалидам в приеме на работу из-за предполагаемой низкой производительности их труда, необходимости затрат на оборудование специальных рабочих мест, предоставления дополнительных гарантий и льгот инвалидам.

Очевидно, что данная позиция работодателей создает условия для дискриминации инвалидов в сфере труда. Особенно страдают от дискриминации в сфере труда люди, имеющие психические расстройства.

Согласно сведениям Комитета по социальной политике, в 2019 году, несмотря на усилия, принимаемые интернатами по подбору вакансий из общегородского банка данных и взаимодействию с работодателями, было трудоустроено лишь 87 человек (98 % – инвалиды II группы, имеющие рекомендацию МСЭ в индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида (ИПРА), 2 % – инвалиды I и III группы). Большинство из них (71 %) трудоустроены на предприятиях негосударственного сектора, остальные (29 %) – на государственных предприятиях<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Там же.



Лечебно-трудова мастерская ПНИ № 4. 20.11.2019.

**Для инвалидов с интеллектуальными нарушениями могут быть рекомендованы следующие виды труда:**

- по характеру рабочей нагрузки на инвалида и его усилий по реализации трудовых задач – физический труд;
- по форме организации трудовой и профессиональной деятельности – регламентированный (с определенным распорядком работы);
- по предмету труда – «Человек – природа», «Человек – техника», «Человек – художественный образ»;
- по признаку основных орудий (средств) труда – ручной труд, машинно-ручной труд;
- по уровню квалификации – неквалифицированный труд (уборка, ремонт, доставка, подсобные работы, сортировка, упаковка, маркировка, комплектование, погрузо-разгрузочные работы);
- по сфере производства – преимущественно на мелких промышленных предприятиях, в сфере обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве, в художественных промыслах, в строительстве.

**Пункт 10 Приказа Минтруда России от 04.08.2014 № 515 «Об утверждении методических рекомендаций по перечню рекомендуемых видов трудовой и профессиональной деятельности инвалидов с учетом нарушений функций и ограничений их жизнедеятельности».**



Выступление директора по отношениям с государством Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы» Светланы Мамоновой на заседании Консультативного совета при Уполномоченном. 18.12.2019.

## Взаимодействие ПНИ с общественными организациями

Одним из путей преодоления закрытости является обеспечение в ПНИ условий, способствующих осуществлению деятельности благотворительных общественных организаций, независимого общественного контроля за соблюдением прав проживающих со стороны представителей этих организаций<sup>29</sup>, конструктивному диалогу между интернатами и НКО, обмену опытом.

18 декабря 2019 года на заседании Консультативного совета при Уполномоченном (Совет) был поднят вопрос о трудностях осуществления в ПНИ благотворительных волонтерских программ, разработанных НКО. По мнению членов Совета, распоряжение Комитета по социальной политике, принятое в 2018 году в целях урегулирования вопросов взаимодействия интернатов и добровольцев (волонтеров), работающих в ПНИ<sup>30</sup>, чрезмерно ограничивает полномочия и деятельность НКО. Согласно этому распоряжению, благотворительная программа учреждения составляется в самом учреждении и утверждается директором. При таком регулировании НКО вынуждены осуществлять свою деятельность строго в рамках подготовленных в интернате программ, не имея возможности реализовывать задачи уставной деятельности организации в случае, если они не совпадают с задачами благотворительной программы интерната. Между тем уставная

Таким образом, существующие возможности для реализации права инвалидов с психическими нарушениями на труд и занятость в Санкт-Петербурге (наличие государственных служб занятости, социальных служб, вакантных рабочих мест и др.) не обеспечивают в целом соблюдение этого права. Подавляющее число проживающих в ПНИ инвалидов, имеющих трудовую рекомендацию МСЭ в ИПРА, не трудоустроены.

Эту ситуацию могли бы компенсировать лечебно-трудовые мастерские на базе ПНИ, но и они до сих пор отсутствуют в большинстве интернатов. Основной причиной этому является, по словам директоров интернатов, отсутствие финансирования, однако это не может служить оправданием несоблюдения прав инвалидов, многие из которых могут и готовы трудиться.

деятельность благотворительных НКО<sup>31</sup> не ограничивается организацией труда волонтеров<sup>32</sup>, который требуется в основном для содействия интернатам в предоставлении на безвозмездной основе социальных услуг проживающим.

Представляется, что механизм, принятый Комитетом по социальной политике за основу взаимодействия интернатов и НКО, не учитывает весь потенциал НКО, который необходимо использовать в том числе в целях обеспечения прав людей с психическими нарушениями, проживающих в ПНИ. Его необходимо доработать с учетом действующего законодательства<sup>33</sup> и современных представлений о роли НКО в обеспечении соблюдения прав людей с психическими нарушениями, которую отводят НКО и международные институты<sup>34</sup>, и субъекты законодательной инициативы в России<sup>35</sup>.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Правительству Санкт-Петербурга :

- рассмотреть вопрос о финансировании пилотного проекта по созданию отделений развивающего ухода на базе ПНИ;
- предусмотреть в рамках реализации государственной программы по развитию системы здравоохранения Санкт-Петербурга необходимое финансирование закупки лекарственных препаратов с учетом потребности получателей социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания в ПНИ.

### Комитету по социальной политике:

- усилить ведомственный контроль за соблюдением прав инвалидов, проживающих в ПНИ, на обращение, на жилище, на труд и занятость, других прав;
- привести в соответствие с законодательством о некоммерческих организациях и об общественных объединениях распоряжение Комитета по социальной политике от 26.04.2018 № 235 «Об организации и использовании труда добровольцев (волонтеров) в государственных учреждениях социального обслуживания населения Санкт-Петербурга».

<sup>29</sup> Статья 3 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

<sup>30</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике от 26.04.2018 № 235 «Об организации и использовании труда добровольцев (волонтеров) в государственных учреждениях социального обслуживания населения Санкт-Петербурга».

<sup>31</sup> [http://www.perspektivy.ru/about/ustavnye-dokumenty-popechitelskiy-совет/Ustav\\_BOO\\_Perspektivy\\_2016.pdf](http://www.perspektivy.ru/about/ustavnye-dokumenty-popechitelskiy-совет/Ustav_BOO_Perspektivy_2016.pdf)  
[http://www.perspektivy.ru/upload/pdf/statutes/Ustav\\_ANO\\_Novye\\_perspektivy.pdf](http://www.perspektivy.ru/upload/pdf/statutes/Ustav_ANO_Novye_perspektivy.pdf)

<sup>32</sup> Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

<sup>33</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

<sup>34</sup> [https://www.who.int/mental\\_health/policy/MH%20Legislation%20and%20Human%20Rights\\_ru.pdf](https://www.who.int/mental_health/policy/MH%20Legislation%20and%20Human%20Rights_ru.pdf)

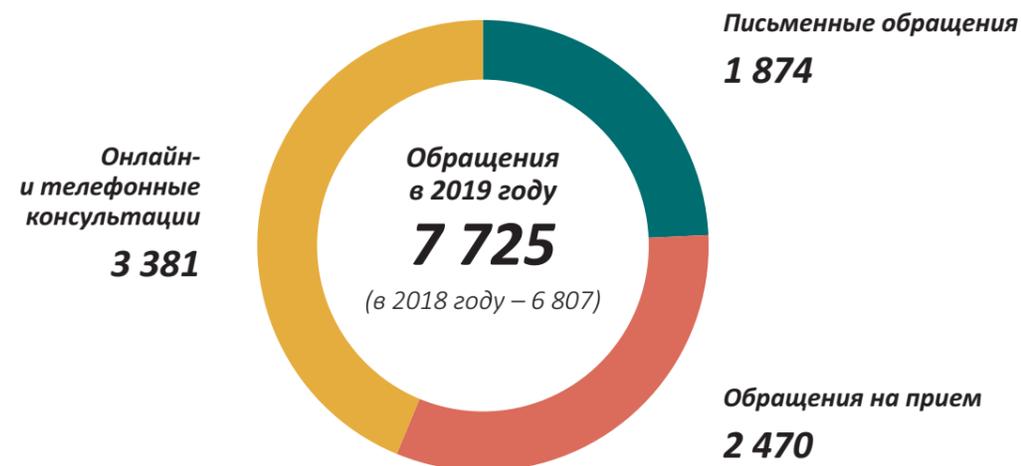
<sup>35</sup> <https://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=879343-6>  
[https://psychiatr.ru/download/4070?view=1&name=%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%98%D0%AF\\_04.19\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82.pdf](https://psychiatr.ru/download/4070?view=1&name=%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%98%D0%AF_04.19_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82.pdf)

## 2. ПРИЛОЖЕНИЯ

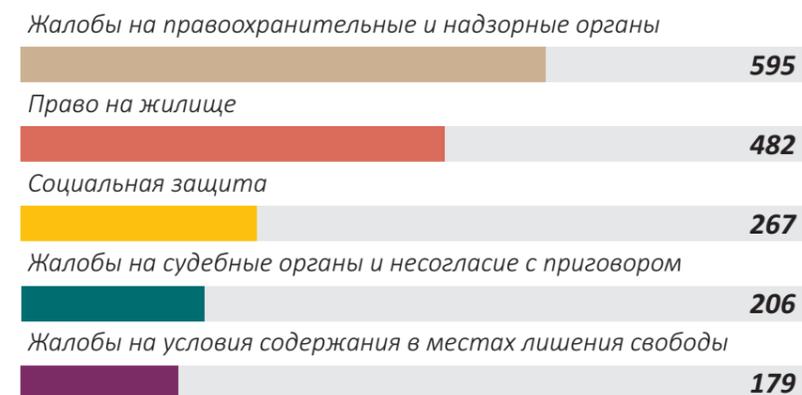


**Почтамтский мост** – пешеходный цепной мост через Мойку, соединяющий Казанский и 2-й Адмиралтейский острова. Построен по проекту инженеров Василия Треттера и Василия Христиановича, начал эксплуатироваться с 1824 года. Мост назван по находящемуся рядом зданию Главного Почтамта.

### 2.1. Сведения о количестве и тематике обращений к Уполномоченному



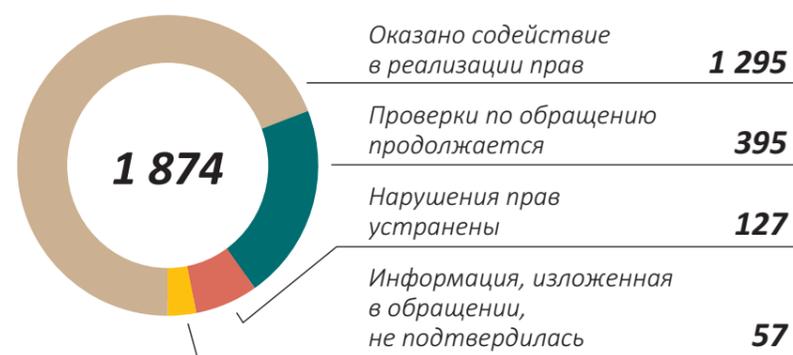
#### Наиболее распространенные темы обращений к Уполномоченному



## Динамика письменных обращений по тематике (2018–2019 годы)



## Итоги рассмотрения письменных обращений



## Распределение письменных обращений по способу их получения



## Запись на прием

Записаться на прием можно по телефону **+7 (812) 241-46-77** или через раздел<sup>1</sup> на сайте **ombudsmanspb.ru**.

В декабре 2019 года офис Уполномоченного переехал в Федеральный дом, прием ведется по адресу: Суворовский проспект, д. 62, лит. А.

В Кронштадтском районе первый и третий вторник каждого месяца прием ведет общественный помощник Уполномоченного<sup>2</sup>. Телефон для записи на прием в Кронштадте: **+7 (921) 643-67-31**.

## Выездные приемы

Уполномоченный и его представители проводят выездные приемы, в т. ч. совместно с органами государственной власти, в компетенцию которых входит обеспечение либо защита прав заявителей, государственными учреждениями и общественными организациями.

В 2019 году было проведено 15 выездных приемов в учреждениях УФСИН, три совместных приема с УФССП, два – с МСЭ.

**9 апреля 2019 года** состоялся первый совместный прием Уполномоченного и УВМ, посвященный вопросам защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>3</sup>.

**2 октября 2019 года** Уполномоченный и библиотека им. В.В. Маяковского провели третий совместный правовой марафон «Ваши права – вопросы и ответы». Прием вели юристы аппарата Уполномоченного, специалисты прокуратуры, федеральных и региональных органов государственной власти и учреждений, судебные приставы, адвокаты и нотариусы (представители 19 учреждений и организаций)<sup>4</sup>.

## Как подать заявление

В соответствии с Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (статья 11), обращение должно быть направлено Уполномоченному не позднее года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Подать заявление Уполномоченному можно:

- в приемной Уполномоченного (Суворовский проспект, д. 62, лит. А);
- по почте (190900, Санкт-Петербург, BOX 1137);
- через раздел «Подать заявление»<sup>5</sup>.

## Как получить консультацию

Получить консультацию специалиста аппарата Уполномоченного можно через форму «Вопрос-ответ»<sup>6</sup> на сайте **ombudsmanspb.ru** и по телефону **+7 (812) 241-46-77**.

<sup>1</sup> <http://ombudsmanspb.ru/ru/appointment>

<sup>2</sup> 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 помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах на территории районов Санкт-Петербурга.

<sup>3</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/10042019\\_zaschita\\_prav\\_inostrannyh\\_grazhdan\\_v\\_sank?fbclid=IwAR3IF9nzfAVrRInEK9I1ivCOOkOQ4fzFVBxre0XH8uoUQKOOVQO3TTJJDyFg](http://ombudsmanspb.ru/ru/10042019_zaschita_prav_inostrannyh_grazhdan_v_sank?fbclid=IwAR3IF9nzfAVrRInEK9I1ivCOOkOQ4fzFVBxre0XH8uoUQKOOVQO3TTJJDyFg)

<sup>4</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/02\\_10\\_2019\\_v\\_peterburge\\_prohodit\\_den\\_sotsialno\\_pra?fbclid=IwAROC-Wg68IaZYJALGNLxBPkQXS7C6KsRsMMPA4SHF5cZgzyoHccy3UWp60](http://ombudsmanspb.ru/ru/02_10_2019_v_peterburge_prohodit_den_sotsialno_pra?fbclid=IwAROC-Wg68IaZYJALGNLxBPkQXS7C6KsRsMMPA4SHF5cZgzyoHccy3UWp60)

<sup>5</sup> <http://ombudsmanspb.ru/ru/request>

<sup>6</sup> <http://ombudsmanspb.ru/ru/faq/razd/0>

## 2.2. Правовое просвещение и информирование

В соответствии со статьей 2 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в число основных задач омбудсмена входят информирование жителей Санкт-Петербурга о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека.

Омбудсмен самостоятельно и во взаимодействии с федеральными и региональными коллегами, органами государственной власти, СПЧ, российскими и международными правозащитными неправительственными организациями, профессиональными объединениями судей, адвокатов, нотариусов и журналистов, вузами, библиотеками и музеями проводит конференции, круглые столы, семинары, конкурсы и правовые консультации по правозащитным вопросам<sup>1</sup>.



**Доклады Уполномоченного.** Основным документом, информирующим о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге, является ежегодный Доклад Уполномоченного<sup>2</sup>.

Доклад представляется в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, публикуется и размещается в сети Интернет. Для учета предложений Уполномоченного Доклад направляется в органы государственной власти и местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека.

Уполномоченный также публикует специальные доклады по отдельным правозащитным проблемам, методические рекомендации, справочные и информационно-просветительские материалы, в которых разъясняются механизмы реализации прав и законных интересов граждан в различных сферах.

В 2019 году в период избирательных кампаний по выборам Губернатора и депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге на сайте Уполномоченного были опубликованы справочные материалы «О реализации права на

<sup>1</sup> Хроника основных мероприятий Уполномоченного.

<sup>2</sup> <http://ombudsmanspb.ru/doklady>

предвыборную агитацию»<sup>3</sup> – одну из наиболее распространенных и наглядных форм информирования граждан об участвующих в выборах избирательных объединениях, кандидатах, их программах. В целях обеспечения прав участников избирательного процесса на предвыборную агитацию подготовленные в аппарате омбудсмена материалы были направлены представителям органов государственной власти, в т.ч. правоохранительных органов.

**Правовые консультации.** Омбудсмен и сотрудники его аппарата ежедневно занимаются правовым просвещением и информированием, отвечая на обращения граждан и консультируя их в ходе приемов. Проводятся также выездные приемы, в т.ч. совместно с государственными органами, в компетенцию которых входит обеспечение либо защита прав заявителей. Постоянные партнеры Уполномоченного в проведении совместных и выездных приемов – УФССП России по Санкт-Петербургу, УФСИН, Главное бюро МСЭ по Санкт-Петербургу.

В 2019 году гражданами было получено **2 470 правовых консультаций** в ходе личных приемов, 3 381 – по телефону и через форму «Вопрос-ответ»<sup>4</sup> на сайте **ombudsmanspb.ru**. Записаться на прием к специалистам аппарата Уполномоченного можно по телефону **+7 (812) 241-46-77** или на сайте [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru)<sup>5</sup>.

В Кронштадтском районе первый и третий вторник каждого месяца прием ведет общественный помощник Уполномоченного<sup>6</sup>.

Телефон для записи на прием в Кронштадте: **+7 (921) 643-67-31**.

<sup>3</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/0002019/290819/Spravka\\_03062019.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/0002019/290819/Spravka_03062019.pdf)

<sup>4</sup> <http://ombudsmanspb.ru/ru/faq/razd/0>

<sup>5</sup> <http://ombudsmanspb.ru/ru/appointment>

<sup>6</sup> 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 помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах на территории районов Санкт-Петербурга.



Круглый стол о реализации избирательных прав. Дискуссионная площадка «Открытое пространство». 06.06.2019.



Выездной прием в СИЗО № 1. 10.07.2019.



Совместный прием с руководителем Главного бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу Александром Абросимовым. 03.06.2019.



Участники правового марафона «Ваши права – вопросы и ответы». Библиотека им. Маяковского. 02.10.2019.

9 апреля 2019 года состоялся первый совместный прием Уполномоченного и Управления по вопросам миграции ГУ МВД, посвященный вопросам защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>7</sup>.

2 октября 2019 года Уполномоченный и библиотека им. В.В. Маяковского провели третий совместный правовой марафон для граждан старшего поколения «Ваши права – вопросы и ответы». Прием вели юристы аппарата Уполномоченного, специалисты прокуратуры, федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти, адвокаты и нотариусы (представители 19 учреждений и организаций)<sup>8</sup>. Правовую помощь получили более 900 человек.

**Взаимодействие с журналистским сообществом.** Уполномоченный и его представители регулярно отвечают на запросы СМИ, участвуют в пресс-конференциях, в обсуждении правозащитных проблем на страницах печатных изданий, в радио- и телевизионных программах.

<sup>7</sup> Раздел «Права иностранных граждан и лиц без гражданства».

<sup>8</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/02\\_10\\_2019\\_v\\_peterburge\\_prohodit\\_den\\_sotsialno\\_pra?fbclid=IwAROC-Wg68laZYALGNL-xBPkQXS7C6KsRsMMPA4SHF5cZgzyoHccy3UWp60](http://ombudsmanspb.ru/ru/02_10_2019_v_peterburge_prohodit_den_sotsialno_pra?fbclid=IwAROC-Wg68laZYALGNL-xBPkQXS7C6KsRsMMPA4SHF5cZgzyoHccy3UWp60)

**XXIV церемония награждения победителей профессионального конкурса журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Золотое перо – 2018». 22.03.2019.**



Вручение специального приза Уполномоченного обозревателю «Новой газеты» Татьяне Лихановой.

Из выступления Александра Шишлова: «Как сказано в присяге Уполномоченного по правам человека, он в своей правозащитной работе руководствуется справедливостью и голосом совести. Эти слова в полной мере относятся к журналистской работе Татьяны Лихановой, о чем бы ее “золотое перо” ни писало: о праве на доступ к культурным ценностям, о проблемах, связанных с Исаакиевским собором; о пострадавших в результате снежного коллапса в нашем городе этой зимой; об исторической памяти, жертвах политических репрессий; о пытках, о том, что нельзя незаконно применять насилие».



На фото слева направо: председатель жюри конкурса Кирилл Артеменко («Бумага»), победители в номинации «Новые медиа», авторы телеграм-канала «Ротонда» Мария Карпенко и Ксения Клочкова, лауреат в номинации «Гражданское общество» и обладатель специального приза Уполномоченного Татьяна Лиханова («Новая Газета»), обладатель Гран-при Ирина Тумакова («Новая Газета»), победитель в номинации «Спорт» Иван Лосев (телеканал «Санкт-Петербург»).

В сфере поддержки талантливых авторов и коллективов СМИ, обращающихся к правозащитной тематике, продолжается многолетнее сотрудничество Уполномоченного с Союзом журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области (Союз журналистов) – на ежегодной церемонии награждения победителей профессионального журналистского конкурса «Золотое перо» Уполномоченный вручает специальный приз «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека».

22 марта 2019 года на XXIV церемонии «Золотое перо – 2018» специальный приз Уполномоченного был присужден обозревателю «Новой газеты» Т.И. Лихановой за серию публикаций о применении пыток к фигурантам т.н. «Дела “Сети”»<sup>9</sup>. Обладательница спецприза Уполномоченного также была удостоена «Золотого пера» в номинации «Гражданское общество»<sup>10</sup>.

**«Представители СМИ, не мешайте работе полиции!».** Уполномоченный, Союз журналистов и СПЧ неоднократно обсуждали с руководством правоохранительных органов случаи воспрепятствования законной профессиональной деятельности представителей СМИ на

<sup>9</sup> Организация признана террористической и запрещена на территории Российской Федерации.

<sup>10</sup> <https://spbsj.ru/golgen-pen-news/laurieaty-konkursa-zolotoi-1>

**Выездное заседание Постоянной комиссии СПЧ по гражданским свободам и гражданской активности в Санкт-Петербурге. Информационно-выставочный центр Д.С. Лихачева. 17.10.2019.**



Фотокорреспондент Георгий Марков демонстрирует участникам заседания нарукавник «ПРЕССА» и фото задержания журналистки в таком нарукавнике.



Корреспондент интернет-газеты «Znak.com» Ксения Ключикова, председатель СПЧ Михаил Федотов.

публичных мероприятиях, проводили встречи, направленные на пресечение подобной практики и соблюдение представителями полиции и Росгвардии прав журналистов. Для идентификации репортеров на пикетах, митингах, демонстрациях и шествиях Союзом журналистов были разработаны и изготовлены нарукавники «Пресса», которые с 4 октября 2017 года выдаются по заявкам редакций<sup>11</sup>.

К сожалению, в 2019 году представители Уполномоченного, наблюдающие за проведением публичных мероприятий, продолжали фиксировать случаи воспрепятствования работе журналистов, в частности снимающих бесосновательно жесткие задержания участников публичных акций<sup>12</sup>. При этом сотрудники правоохранительных органов, идентифицировав журналистов, во время публичных мероприятий регулярно повторяли в мегафон фразу: «Представители СМИ, не мешайте работе полиции!».

17 октября 2019 года проблемы в сфере обеспечения прав и законных интересов журналистов, освещающих проведение шествий и митингов, вновь поднимались на выездном заседании постоянной комиссии СПЧ по гражданским свободам и гражданской активности в Санкт-Петербурге, посвященном анализу обстоятельств разгона согласованного первомайского шествия по Невскому проспекту<sup>13</sup>. Анализ ситуации с нарушениями прав представителей СМИ на публичных мероприятиях в 2019 году представила корреспондент интернет-газеты «Znak.com» Ксения Ключикова.

**Соблюдение принципов журналистской деятельности как условие реализации права граждан на получение достоверной информации.** 10 ноября 2019 года Секретариат Союза журналистов выступил с заявлением<sup>14</sup> о распространении рядом петербургских СМИ, входя-

<sup>11</sup> <https://spbsj.ru/novosti-soiuza/prighlashaiem-poluchit-nar>

<sup>12</sup> [http://ombudsmanspb.ru/svoboda\\_mitingov\\_i\\_demonstratsij](http://ombudsmanspb.ru/svoboda_mitingov_i_demonstratsij)

<sup>13</sup> Раздел «Право на свободу собраний».

<sup>14</sup> <https://spbsj.ru/novosti-soiuza/zaiavleniie-siekrietariata-10?fbclid=IwAR1yh2W1WcMvXx0azlCpZmT9eV9TYcZ4M40aQP44L27LbqLWH6Gu7SGQvEs>

щих в медиагруппу «Патриот», недостоверной информации, порочащей депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и журналиста Б.Л. Вишневого<sup>15</sup>: «К сожалению, это далеко не первый пример недобросовестной, очевидно срежиссированной информационной кампании, осуществляемой одной и той же группой СМИ<sup>16</sup>. <...> Участие в тиражировании подобной дезинформации несовместимо как с членством в нашей организации, так и со статусом журналиста», – говорилось в заявлении.

Серьезную обеспокоенность петербургского медиасообщества вызвало «тиражирование подобной дезинформации» федеральным телеканалом «Россия 24»<sup>17</sup>. В Общественную коллегию по жалобам на прессу<sup>18</sup> обратились 16 членов объединения молодых журналистов «Медиафан».

Коллегия пришла к выводу, что телеканал, входящий в государственное унитарное предприятие ВГТРК, «с его охватом российской территории и многомиллионной аудиторией, занял в этой кампании место не просто ретранслятора, но и усилителя преследовательского импульса», усмотрев в оспоренном представителями петербургского медиасообщества сюжете «травлю политического деятеля», распространение «политической пропаганды с признаками “языка вражды”» и в этой связи «грубое нарушение всех норм профессиональной этики журналиста»<sup>19</sup>.

**Просветительские проекты Уполномоченного.**

В 2018 году по предложению Уполномоченного, поддержанному Губернатором, в Санкт-Петербурге при Комитете по культуре была создана региональная межведомственная рабочая группа по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (региональная МРГ). Деятельность региональной МРГ и ее предложения были одобрены на выездном заседании в Санкт-Петербурге действующей при Президенте РФ федеральной МРГ<sup>20</sup>. По итогам заседания Администрации Санкт-Петербурга были направлены рекомендации по мемориализации мест массовых расстрелов и захоронений жертв репрессий, однако они до настоящего времени не реализованы. В частности, не приняты решения об установке памятника жертвам кронштадтского восстания 1921 года, памятного знака на месте обнаружения останков жертв красного террора 1917–1921 годов



День памяти жертв политических репрессий. Левашовское мемориальное кладбище. Троицкая площадь. 30.10.2019.

Фото Владимира Меклера.

<sup>15</sup> С 7 октября 2019 года в СМИ медиагруппы «Патриот» распространялись ложные обвинения политика в сексуальных домогательствах.

<sup>16</sup> 17 мая 2019 года Секретариат Союза журналистов выступил с заявлением в связи с тенденциозным освещением рядом СМИ разгона первомайского шествия в Санкт-Петербурге и развернувшейся впоследствии в тех же СМИ кампании по дискредитации идеи и действий участников демонстрации, которая «приобрела персонализированный характер, будучи направленной на конкретного организатора мероприятия, а именно — депутата Законодательного Собрания Петербурга Максима Резника». <https://spbsj.ru/novosti-soiuza/zaiavleniie-siekrietariata-8>

<sup>17</sup> <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/817186>

<sup>18</sup> <https://presscouncil.ru/kollegiya>

<sup>19</sup> Решение Общественной коллегии по жалобам на прессу: <https://www.presscouncil.ru/praktika/zhaloby-kollegii/postupivshie-zhaloby/6074-zhaloba-na-vesti-s-alekseev-kazakovym-o-deputate-vishnevskom?start=3>

<sup>20</sup> Доклад за 2018 год, с. 227–229.

у Головкина бастиона Петропавловской крепости и об их захоронении на кладбище Памяти жертв 9 января, не реализуется разработанная по инициативе Уполномоченного Санкт-Петербургской академией постдипломного педагогического образования программа ознакомления старшеклассников с историей политических репрессий (в т.ч. проведение тематических экскурсий на Левашовском мемориальном кладбище).



Семинар для волонтеров «Судебного мониторинга». Юридический факультет Северо-Западного института управления РАНХиГС. 18.09.2019.



Церемония награждения победителей Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека». Государственный музей политической истории России. 06.12.2019.

музее политической истории России в рамках общегородских мероприятий, приуроченных к Международному дню прав человека (10 декабря). В 2019 году в конкурсе участвовали студенты из 24 петербургских вузов<sup>22</sup>. Основная тематика творческих работ, представленных на конкурс в 2019 году (видеоролики и плакаты), была посвящена проблематике домашнего насилия.

Уполномоченный продолжает проект «Судебный мониторинг», разработанный совместно с некоммерческим партнерством «Центр правовых программ Леонида Никитинского» и поддержанный судебским сообществом Санкт-Петербурга. В 2019 году в проекте, основной целью которого является получение независимой и объективной информации об обеспечении открытости судебной системы, участвовали студенты-волонтеры РГПУ им. А.И. Герцена, Северо-Западного института управления РАНХиГС и Российского государственного университета правосудия.

В 2019 году при активном участии студентов Северо-Западного института управления РАНХиГС была продолжена реализация просветительского проекта Уполномоченного «Культпоход». В рамках этого проекта, реализуемого омбудсменом с 2016 года, выясняются возможности доступа широкого круга лиц, а не только контролирующих и надзорных органов, к информации об объектах культурного наследия (ОКН) и предметах их охраны, а также непосредственного доступа к ним<sup>21</sup>.

Важным проектом омбудсмана по развитию у молодежи интереса к изучению актуальных вопросов правозащиты является Санкт-Петербургский студенческий конкурс «Права человека». Церемония награждения победителей ежегодно проходит в Государственном

<sup>21</sup> Раздел «Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям».

<sup>22</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/06\\_12\\_2019\\_nazvany\\_imena\\_pobeditelej\\_sankt\\_peterbu](http://ombudsmanspb.ru/ru/06_12_2019_nazvany_imena_pobeditelej_sankt_peterbu)

### Просветительский проект Уполномоченного «Диалоги о правах человека»:



Встреча со студентами Бирмингемского университета, изучающими общественно-политические науки. Офис Уполномоченного. 11.06.2019.



Встреча с организаторами IV педагогической конференции «Мир школы, школа в мире: нравственные «стандарты» общества и школы». Гимназия «АЛЬМА-МАТЕР». 13.11.2019.



Встреча со студентами Северо-Западного филиала Российского университета правосудия. 20.11.2019.



Встреча со слушателями института повышения квалификации Санкт-Петербургской академии Следственного Комитета РФ. 03.12.2019.

Важное место в работе омбудсмана по правовому просвещению занимает содействие образовательным организациям в подготовке специалистов в сфере юриспруденции, государственного управления и связей с общественностью. В 2019 году учебную и производственную практику в аппарате Уполномоченного проходили студенты из восьми петербургских вузов.

В рамках просветительского цикла Уполномоченного «Диалоги о правах человека» в 2019 году состоялись встречи со студентами Северо-Западного института управления РАНХиГС, Северо-Западного филиала Российского университета правосудия, Бирмингемского университета, со слушателями института повышения квалификации Санкт-Петербургской академии Следственного Комитета РФ, с представителями педагогического сообщества в гимназии «АЛЬМА-МАТЕР».

**Творческие проекты Уполномоченного.** В рамках международной конференции «Защита прав граждан без определенного места жительства»<sup>23</sup> был реализован совместный проект Уполномоченного и молодого фотографа А.А. Лешко – выставка о жизни бездомного Петербурга «С другой стороны».

Артем Александрович Лешко с 2018 года сотрудничает с «Ночлежкой», «Мальтийской службой помощи», волонтерами «Благотворительной больницы» и других общественных проектов по помощи людям, оказавшимся на улице.

**Выставка фотографий Артема Лешко «С другой стороны». РГПУ им. А.И. Герцена. 25.10.2019.**



«Многие сравнивают опыт бездомности в Петербурге с жизнью в отдельной стране теперь уже бывшего третьего мира. В стране, в которой есть свои источники продовольствия, свои экономические связи, своя система медицинской помощи, но нет свободного доступа к жизненно важным ресурсам. В стране, которая ограждена бюрократическими барьерами и отмечена стигмой. Отдельная маленькая страна, численность населения которой, по оценкам общественных организаций, составляет 50–60 тысяч человек».

**Артем Лешко**



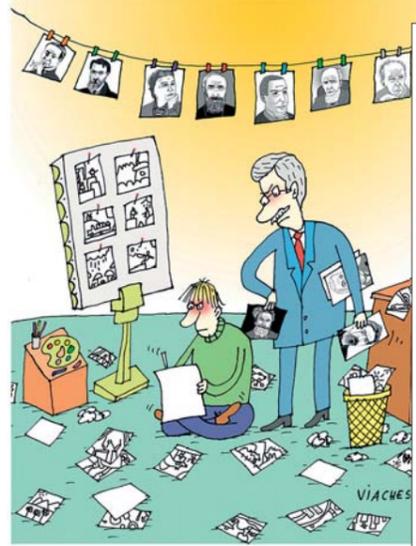
<sup>23</sup> Раздел «Права бездомных».

Накануне новогодних праздников был опубликован восьмой выпуск просветительской серии «Календарь "Права человека"»<sup>24</sup> – совместный проект омбудсмена и художника-карикатуриста В.Ф. Шилова. Календарь на 2020 год<sup>25</sup> посвящен выдающимся деятелям культуры и науки России XIX–XX веков, труды, гуманистическая и гражданская позиция которых повлияли на развитие правосознания, понимания ценности прав человека и достоинства личности.

# ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

## 2020

### КАЛЕНДАРЬ ШИШЛОВА И ШИЛОВА




«Власть, основанная на ложной идее, обречена на гибель от собственного произвола».  
Владимир Короленко, «Торжество победителей», 1917 г.

## ИЮЛЬ



27 июля 1853 года родился писатель, публицист и общественный деятель Владимир Галактионович Короленко.

Пн	6	13	20	27	
Вт	7	14	21	28	
Ср	1	8	15	22	29
Чт	2	9	16	23	30
Пт	3	10	17	24	31
Сб	4	11	18	25	
Вс	5	12	19	26	

<sup>24</sup> [http://ombudsmanspb.ru/pravozaschitnyj\\_kalendar](http://ombudsmanspb.ru/pravozaschitnyj_kalendar)

<sup>25</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/00002020/Kalendar2020/kalendar\\_2020\\_site.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/00002020/Kalendar2020/kalendar_2020_site.pdf)

## 2.3. Консультативный совет при Уполномоченном

Создан в соответствии со статьей 20 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в 2013 году.

В Консультативный совет входят представители правозащитного и экспертного сообщества, деятели образования, науки и культуры, гражданские активисты, выразившие готовность вести на общественных началах совместную с омбудсменом работу по мониторингу ситуации с соблюдением прав и свобод человека, по правовому просвещению и информированию.

Члены Консультативного совета участвуют в подготовке материалов для ежегодного и специальных докладов Уполномоченного, в выработке рекомендаций органам государственной власти, направленных на защиту прав и свобод граждан, в просветительских проектах омбудсмана.

Состав Консультативного совета ежегодно обновляется. В 2019 году в него вошли сопредседатель Ассоциации экологических журналистов Санкт-Петербурга Т.П. Артемова и заместитель председателя Совета Санкт-Петербургского городского отделения ВООПИиК А.А. Кононов.

17 декабря 2019 года состоялось заседание Консультативного совета, посвященное событиям, повлиявшим на соблюдение прав человека в Санкт-Петербурге в 2019 году, и дальнейшим направлениям совместной правозащитной работы.

Обсуждались сохраняющиеся и обострившиеся в 2019 году системные проблемы в сфере обеспечения гражданских прав и свобод (в т.ч. на участие в управлении делами государства, на справедливый суд, на свободу собраний); прав военнослужащих и призывников (в т.ч., случаи неуставных отношений, которые приводят к трагедиям, военизация сознания молодежи); прав пациентов и медицинского персонала (в т.ч. получившие широкий общественный резонанс случаи привлечения врачей к уголовной ответственности); прав инвалидов (в частности, недоступность среды, сложности в лечении в стационарах и получении социальной реабилитации взрослыми людьми с ментальной инвалидностью, в осуществлении благотворительных волонтерских программ, разработанных НКО); прав иностранных граждан и их семей; культурных прав и правового просвещения (в частности, комплектование город-



Выступление Татьяны Артемовой на встрече с представителями экологических НКО. Офис Уполномоченного. 28.11.2019.



Александр Кононов (первый справа) на акции (флешмобе) в защиту от сноса доходного дома И.И. Басевича (Большая Пушкарская, д. 7). 02.02.2020.

Участники флешмоба окружили дом «живой цепочкой» и взялись за руки.



Заседание Консультативного совета. Офис Уполномоченного. 17.12.2019.

ских библиотек, финансирование на пополнение фондов, подписку на литературно-общественные издания); защиты жертв домашнего насилия (в т.ч. игнорирование рекомендаций экспертов перед обнародованием на сайте Совета Федерации законопроекта о профилактике семейно-бытового насилия); сохранения памяти о жертвах политических репрессий; реакции федеральных и региональных органов государственной власти, государственных правозащитных институтов на обращения правозащитников (в частности, членов СПЧ).

На 2020 год были согласованы планы совместной работы членов Консультативного совета и аппарата Уполномоченного, в частности:

- участие в доработке проекта Концепции национального плана в области прав человека, подготовленного СПЧ (ответственный – Н.Л. Евдокимова);
- организация круглых столов/семинаров, посвященных проблематике обеспечения прав граждан на медицинскую помощь, квалификации врачебных ошибок, освещения подобных случаев в СМИ (ответственный – И.М. Акулин);
- участие в подготовке VI педагогического конгресса «Новая грамотность» в Высшей школе экономики, одним из вопросов которого станет проблематика воспитания «компетентного гражданина», «компетентного избирателя» (ответственный – О.Е. Лебедев);
- создание при Уполномоченном рабочей группы по подготовке проекта городской программы гражданско-правового образования (ответственный – А.Ю. Сунгуров).

### СОСТАВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА

(по состоянию на 1 января 2020 года)

**Акулин Игорь Михайлович** – профессор Санкт-Петербургского государственного университета, председатель правления Ассоциации медицинского права Санкт-Петербурга, председатель Третьего суда по медицинскому страхованию и здравоохранению при Торгово-промышленной палате Санкт-Петербурга, член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.

**Артемова Татьяна Павловна** – сопредседатель Ассоциации экологических журналистов Санкт-Петербурга.

**Вдовин Юрий Иннокентьевич** – член Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

**Голов Анатолий Григорьевич** – сопредседатель Союза потребителей России.

**Гордин Яков Аркадьевич** – главный редактор журнала «Звезда», историк, публицист, член Правления общественной правозащитной организации «Гражданский контроль».

**Горный Михаил Бениаминович** – член гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

**Кононов Александр Александрович** – заместитель председателя Совета Санкт-Петербургского городского отделения Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры, член Совета по охране культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга.

**Крыленкова Александра Андреевна** – член Совета общественной организации «Наблюдатели Петербурга», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

**Кучеренко Игорь Михайлович** – президент международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

**Лебедев Олег Ермолаевич** – член-корреспондент Российской академии образования, профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге.

**Мамонова Светлана Юрьевна** – директор по внешним связям Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы», член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.

**Павлов Иван Юрьевич** – адвокат, руководитель объединения юристов и журналистов «Команда 29», член Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

**Панич Борис Леонидович** – директор Благотворительного фонда поддержки и развития просветительских и социальных проектов «ПСП-фонд», член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.

**Полякова Элла Михайловна** – председатель Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», член Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.

**Разумов Анатолий Яковлевич** – историк, руководитель Центра «Возвращенные имена» при Российской национальной библиотеке, член межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий.

**Рукшин Сергей Евгеньевич** – народный учитель Российской Федерации, профессор Российского педагогического университета имени А.И. Герцена, руководитель Центра математического образования при Президентском физико-математическом лицее № 239.

**Сокуров Александр Николаевич** – народный артист Российской Федерации, режиссер, общественный деятель, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член Общественной палаты Санкт-Петербурга.

**Сунгуров Александр Юрьевич** – президент гуманитарно-политологического центра «Стратегия», профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге.

**Цыпляев Сергей Алексеевич** – декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Шарифуллина Рима Садитовна** – член Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

## 2.4. Развитие института государственной правозащиты

Институт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге – один из системных механизмов, способствующих обеспечению конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, который служит интересам всех людей, независимо от их политических взглядов, социального статуса и профессиональной принадлежности. Правовой основой для его деятельности является Закон Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»<sup>1</sup>.

В соответствии со статьей 1 этого закона, в компетенцию Уполномоченного входит защита фундаментальных гражданских и политических прав человека, определенных в статьях 2–21 Всеобщей декларации прав человека, а также иных прав человека в случае их систематического или массового нарушения.

Сделанный петербургским законодателем акцент на защите фундаментальных прав отличает институт Уполномоченного от иных государственных органов, осуществляющих надзорные и контрольные правозащитные функции, в обязанности которых входит реагирование на жалобы граждан, подчеркивает главное направление работы омбудсмана – содействие реализации и защите фундаментальных гражданских и политических прав и свобод.

<sup>1</sup> Деятельность Уполномоченного регулируется также рядом других норм регионального и федерального законодательства; [http://ombudsmanspb.ru/pravovyye\\_osnovy\\_deyatelnosti](http://ombudsmanspb.ru/pravovyye_osnovy_deyatelnosti)



Петербургские правозащитники после представления Доклада Уполномоченного. Мариинский дворец, 20.03.2019.



**«Мы не имеем права молчать, когда грубо нарушаются фундаментальные права и свободы человека. Мы должны руководствоваться Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и, как сказано в присяге российских Уполномоченных, – справедливостью и голосом совести».**

*Из выступления Александра Шишлова на Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина (региональное измерение)». Владивосток. 11.09.2019.*



*Внеочередное выступление Уполномоченного на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в связи с беспрецедентным разгоном мирного согласованного шествия по Невскому проспекту 1 мая 2019 года. 22.05.2019.*

Таких правовых ориентиров, к сожалению, нет во многих других законах об Уполномоченном, что является одной из причин, по которым государственные правозащитники зачастую предпочитают не касаться чувствительных для органов государственной власти проблем в сферах избирательного права, права на объединение, свободы мирных собраний, слова, информации и других фундаментальных прав, ограничиваясь преимущественно сферой социальных прав.

Разумеется, выделение в законе об Уполномоченном фундаментальных прав не означает игнорирования остальных (социальных, экономических, культурных и иных). Уполномоченный и сотрудники его аппарата занимаются всеми правозащитными проблемами, с которыми к ним обращаются люди. Однако обеспечение именно фундаментальных прав создает основу для реализации всего многообразия прав человека.

Фундаментальные права обеспечивают функционирование системы «обратных связей» в обществе. Там, где такие «обратные связи» нарушаются, система в лучшем случае не отвечает целям управления, а в худшем – становится неустойчивой. Поэтому обязанность уполномоченных – обращать внимание власти и общества на эти нарушения. Эффективность и значимость государственного правозащитного института омбудсмана во многом зависят от публичной позиции тех, кто его представляет.

Петербуржским законом об Уполномоченном гарантировано право **выступления омбудсмана на очередном заседании Законодательного Собрания в случае грубого или массового нарушения прав и свобод** (пункт 1 статьи 13). Констатация таких нарушений, в соответствии с законом, относится к компетенции Уполномоченного и не требует подтверждения какими-либо решениями органов исполнительной, законодательной и судебной власти.

В 2019 году впервые за все время существования института Уполномоченного в Санкт-Петербурге омбудсмен был вынужден использовать свое право внеочередного выступления перед парламентариями<sup>2</sup> в связи с беспрецедентным разгоном мирного согласованного шествия по Невскому проспекту 1 мая<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/22\\_05\\_2019\\_aleksandr\\_shishlov\\_vystupil\\_na\\_zasedani](http://ombudsmanspb.ru/ru/22_05_2019_aleksandr_shishlov_vystupil_na_zasedani)

<sup>3</sup> Раздел «Право на свободу собраний».

**Право законодательной инициативы.** В соответствии с положениями статьи 2 закона об Уполномоченном в Санкт-Петербурге среди основных задач омбудсмана – содействие совершенствованию законодательства в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина. В силу положений пункта 1 статьи 10 закона в целях выполнения своих основных задач омбудсмен вносит в органы государственной власти предложения по совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, принимает участие в разработке законопроектов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Однако правом законодательной инициативы Уполномоченный не обладает<sup>4</sup>.

Разумеется, омбудсмен имеет возможность подготовить законодательные предложения и внести их при помощи субъектов права, прежде всего депутатов. Однако законопроект, внесенный конкретным депутатом, неизбежно будет рассматриваться в контексте его фракционной принадлежности и политического процесса, а не внепартийной защиты прав человека. Кроме того, необходимость внесения законодательных инициатив омбудсмана при помощи тех или иных субъектов права противоречит принципу независимости института Уполномоченного от каких-либо государственных органов и должностных лиц.

Для повышения эффективности работы Уполномоченного, направленной на соблюдение в Санкт-Петербурге прав и свобод человека, на предотвращение их нарушений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, Законодательному Собранию следует вернуться к рассмотрению вопроса о наделении омбудсмана правом законодательной инициативы.

В то же время основные проблемы, ограничивающие эффективность системы государственной правозащиты, должны решаться на уровне федерального законодательства.

**Единые принципы организации деятельности региональных уполномоченных.** 5 марта 2020 года Государственной Думой РФ был принят в третьем чтении Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Закон разрабатывался в Комитете по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации совместно с аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ с учетом предложений региональных омбудсменов.

Однако в законе не учтен ряд существенных рекомендаций сообщества российских государственных правозащитников. Так, остаются нерешенными вопросы взаимодействия региональных омбудсменов с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, притом что значительная часть жалоб граждан на нарушения прав связана именно с их деятельностью.

В принятом законе порядок такого взаимодействия «определяется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти», что допускает ограничение ведомственными нормами возможностей уполномоченных содействовать восстановлению прав граждан.

Остались нереализованными предложения о наделении Уполномоченного в субъекте РФ правом при проведении проверки по жалобе знакомиться с уголовными делами, решения

<sup>4</sup> Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации установлено для уполномоченных по правам человека в законодательствах 28 субъектов Российской Федерации. Уполномоченный в Санкт-Петербурге обладал таким правом до 2009 года.

<sup>5</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7>



Александр Шишлов.

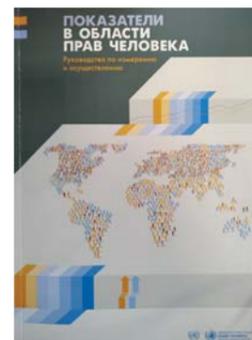


Уполномоченный в Российской Федерации  
Татьяна Москалькова.

(приговоры) по которым вступили в законную силу, а также в возбуждении которых было отказано. Предоставление региональным уполномоченным такого права (в формулировках, аналогичных положениям Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации») позволило бы инициировать проверки решений, в т.ч. отказов в возбуждении уголовных дел, вынесенных без достаточных оснований.

**Международное сотрудничество в сфере защиты прав и свобод человека.** Эффективность защиты фундаментальных прав, определенных Всеобщей декларацией прав человека, во многом зависит от развития международного взаимодействия правозащитных институтов.

Механизмы и опыт реализации международных обязательств в сфере прав и свобод человека регулярно обсуждаются российскими омбудсменами на совместных мероприятиях с представителями Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в РФ, Бюро Международной организации по миграции в Москве (МОМ), Совета Европы.



«Народные выступления и демонстрации, в том числе в относительно благополучных странах, напоминают нам о необходимости ставить человека в центр политики в области развития и соответственно выстраивать нашу аналитическую деятельность. <...> Мы сталкиваемся с многочисленными вызовами при сборе и распространении информации в области прав человека. Зачем наблюдать, как собирать данные, как интерпретировать их с точки зрения прав человека, как избежать риска их неправильного использования – это лишь некоторые из вопросов, которые рассматриваются в этой публикации. <...> Главное, никогда не забывать о том, что за любыми статистическими данными стоят люди, которые родились свободными и равными в своем достоинстве и правах. Мы должны сделать так, чтобы истории в области прав человека, особенно истории бесправных людей, стали заметными с помощью достоверных показателей и использовались для постоянного совершенствования нашей политики в области прав человека и механизмов ее осуществления, направленных на позитивные перемены в жизни людей».

Из предисловия к «Показателям в области прав человека»  
Верховного комиссара ООН по правам человека Нави Пиллей.

**Международный семинар «Показатели в области прав человека и повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». 23.10.2019.**



На фото: Александр Шишлов, ответственный за совместную программу Российской Федерации и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека Рашид Алуаш, советник по вопросам проведения оценки в области прав человека штаб-квартиры УВКПЧ ООН Николая Фазель.

В 2019 году по предложению федерального омбудсмена Т.Н. Москальковой были переведены на русский язык, а затем представлены на экспертных круглых столах и семинарах разработанные УВКПЧ ООН показатели в области прав человека (руководство по измерению и осуществлению)<sup>6</sup>. По инициативе А.В. Шишлова в Санкт-Петербурге был проведен семинар с участием уполномоченных, где была представлена методика оценки в области прав человека.

<sup>6</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_ru.pdf)



Международная конференция ЕИО по правам человека. Инсбрук. 04.11.2019.

В марте 2019 года в Братиславе в офисе Уполномоченного по правам человека в Словакии М. Патаковой состоялось заседание правления Европейского института омбудсмена (ЕИО)<sup>7</sup>, на котором, в частности, обсуждались научные подходы и правоприменительная практика разрешения при содействии институтов омбудсменов долгосрочных конфликтов между гражданами и государственными органами.

В ноябре 2019 года петербургский омбудсмен выступил на международной конференции ЕИО в Инсбруке, посвященной роли неправительственных организаций в защите прав человека. В конференции участвовали более 70 омбудсменов и исследователей из 15 стран. А.В. Шишлов рассказал о своем опыте взаимодействия с правозащитными НКО Санкт-Петербурга.

**Взаимодействие с правозащитным сообществом.** Для преодоления наиболее острых системных проблем в сфере фундаментальных гражданских прав человека необходимо объединение усилий государственных и общественных правозащитников, поддержка СМИ и общественности. Важную роль в этом играет Совет по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации (СПЧ).

В 2019 году совместная работа Уполномоченного и СПЧ была направлена на защиту избирательных прав, права на справедливый суд, защиты от дискриминации, помощи социально уязвимым группам населения, в т.ч. вынужденным переселенцам из Чеченской Республики, культурных прав, решение проблем в сфере реализации Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий.

Правозащитные итоги 2019 года Уполномоченный подвел на организованной совместно с Северо-Западным институтом управления РАНХиГС конференции «Конституция России вчера, сегодня, завтра»<sup>8</sup> в Президентской библиотеке. Одна из ключевых дискуссий форума (в рамках секции «Права и свободы человека – фундамент Конституции») была посвящена поиску путей преодоления системных проблем в сфере фундаментальных гражданских прав, прежде всего – права на участие граждан в управлении делами государства, свободы слова, собраний, объединений.

<sup>7</sup> <http://www.eoi.at/>

<sup>8</sup> [http://ombudsmanspb.ru/ru/09\\_12\\_2019\\_iii\\_konferentsija\\_konstitutsija\\_rossii\\_](http://ombudsmanspb.ru/ru/09_12_2019_iii_konferentsija_konstitutsija_rossii_)



Третья конференция «Конституция России вчера, сегодня, завтра». 10.12.2019.

Фото отдела организации мероприятий Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина.

## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

### Александр Владимирович Шишлов

Родился 28 июля 1955 г. в Ленинграде.

Окончил математико-механический (1977 г.) и юридический (1994 г.) факультеты Санкт-Петербургского (Ленинградского) государственного университета.

1977–1990 гг. – инженер, научный сотрудник, заведующий лабораторией в научно-исследовательских институтах в области управления сложными системами.

1990–1993 гг. – депутат Ленинградского (Санкт-Петербургского) городского Совета, член президиума и малого Совета.

1994–1995 гг. – директор программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

1995–1999 гг. – депутат Государственной Думы 2-го созыва, заместитель председателя Комитета по делам федерации и региональной политике.

1999–2003 гг. – депутат Государственной Думы 3-го созыва, заместитель председателя, с апреля 2002 года – председатель Комитета по образованию и науке.

1996–2003 гг. – член делегации Федерального собрания Российской Федерации в Парламентской Ассамблее Совета Европы, член Комиссии ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека.

2004–2005 гг. – директор образовательных программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

2005–2012 гг. – советник Постоянного представительства Российской Федерации при международных организациях в Вене.

4 апреля 2012 г. избран Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

С 2015 г. – вице-президент Европейского института омбудсмена.

5 апреля 2017 г. избран на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге на очередной пятилетний срок.

Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 1-го класса.

Кандидат физико-математических наук (1984 г.).

Член Санкт-Петербургского Союза ученых (с 1989 г.).

Член Бюро партии «ЯБЛОКО» (с 1999 г. по 2015 г.)<sup>1</sup>.

Женат, имеет двоих детей и четверых внуков.

<sup>1</sup> 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».

## 2.5. Хроника основных мероприятий Уполномоченного

Дата	Мероприятие
14.01.2019	Участие в торжественном собрании, посвященном 297-й годовщине образования прокуратуры России.
16.01.2019	Выездная проверка соблюдения прав граждан в ФГБУ «Федеральный научный центр реабилитации инвалидов им. Г. А. Альбрехта».
17.01.2019	Участие в заседании Координационного совета по делам инвалидов при губернаторе Санкт-Петербурга.
23.01.2019	Участие в совещании «О медико-социальном сопровождении лиц без определенного места жительства. Вопросы межведомственного взаимодействия», организованном Комитетом по здравоохранению.
24.01.2018	Участие в торжественном открытии комплекса зданий УМВД России по Василеостровскому району.
28.01.2019	Участие в заседании рабочей группы по совершенствованию законодательства, регулирующего предоставление жилых помещений в специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга, организованном Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга.
29.01.2019	Выездная проверка соблюдения прав содержащихся под стражей в ФКУ СИЗО-6 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
31.01.2019	Участие в X ежегодном юридическом форуме «Итоги 2018 года: законы и бизнес», организованном Санкт-Петербургским государственным университетом.
01.02.2019	Участие в расширенном заседании коллегии УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
01.02.2019	Участие в заседании Общественного совета при ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу».
06.02.2019	Участие в заседании рабочей группы по вопросу транспортировки гемодиализных больных, организованном Комитетом по здравоохранению.
07.02.2019	Участие в расширенном заседании коллегии СЗСУТ СК РФ.
07.02.2019	Проведение межведомственного совещания по вопросам защиты прав жителей коммунальных квартир.
12.02.2019	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
15.02.2019	Участие в расширенном заседании коллегии УФССП России по Санкт-Петербургу.
15.02.2019	Участие в работе круглого стола по вопросам организации информационно-разъяснительной работы среди инвалидов в части реализации их права на обеспечение условий доступности жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, организованного СПб ГБУ ГИМЦ «Доступная среда».
15.02.2019	Участие в заседании межведомственной комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам содействия легализации трудовых отношений и ликвидации задолженности по заработной плате работниками организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга.

20.02.2019	Участие в представлении послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ (Москва).
21.02.2019	Участие во встрече председателя ЦИК РФ Эллы Памфиловой с петербургскими участниками избирательного процесса.
24.02.2019	Наблюдение за соблюдением прав граждан во время проведения митинга памяти Б.Е. Немцова.
26.02.2019	Проведение совещания по вопросам взаимодействия в сфере защиты прав иностранных граждан (совместно с начальником Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области В.Л. Минченко).
26.02.2019	Участие в работе круглого стола «Борьба с теневой занятостью», организованного Санкт-Петербургским региональным отделением Российского Красного Креста.
27.02.2019	Встреча с группой генеральных консулов в Санкт-Петербурге.
04.03.2019	Встреча с главой представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации Ванно Нупеком.
05.03.2019	Участие в работе международной конференции, посвященной столетию предоставления избирательных прав женщинам России и Германии, организованной Санкт-Петербургским государственным университетом.
12–13.03.2019	Участие в выездном заседании федеральной межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Томская область).
14.03.2019	Участие в заседании межведомственной комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам содействия легализации трудовых отношений и ликвидации задолженности по заработной плате работниками организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга.
14.03.2019	Участие в специальном заседании «Забота о лицах без определенного места жительства и задачи гражданского общества», организованном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (Москва).
15.03.2019	Участие в заседании правления Европейского института омбудсмена (Братислава).
15.03.2019	Участие в торжественной церемонии по случаю 95-летия литературно-общественного журнала «Звезда».
20.03.2019	Представление в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга Доклада о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2018 году.
22.03.2019	Участие в церемонии награждения победителей конкурса журналистов «Золотое перо – 2018». Вручение специального приза Уполномоченного «За вклад в освещение проблем защиты прав и свобод человека».
22.03.2019	Участие в выездном заседании постоянной комиссии по региональным аспектам развития гражданского общества и защиты прав человека Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека по вопросу «О неотложных мерах по поддержке вынужденных переселенцев из Чеченской Республики» (Пятигорск).
24.03.2019	Наблюдение за соблюдением прав граждан во время проведения митинга в специально отведенном месте на площади Ленина с заявленной целью: «Петербургу – свободные выборы».
29.03.2019	Участие в работе V Международной научно-практической конференции «Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решения», организованной Санкт-Петербургским университетом технологий управления и экономики.

<b>02.04.2019</b>	Участие в совещании по вопросам взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге и Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге с Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга для обеспечения защиты прав и свобод жителей Санкт-Петербурга.
<b>04.04.2019</b>	Участие в работе межгосударственного круглого стола «Институт уполномоченных по правам человека в системе конституционных гарантий», организованного кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О.Е. Кутафина при поддержке Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
<b>05.04.2019</b>	Участие в заседании Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге.
<b>09.04.2019</b>	Проведение совместного приема граждан с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>10.04.2019</b>	Участие в работе круглого стола «Проблемные вопросы реализации защитником процессуальных прав на досудебной стадии: заявление ходатайств, обжалование незаконных действий должностных лиц», организованного Адвокатской палатой Санкт-Петербурга.
<b>16.04.2019</b>	Участие в работе международной междисциплинарной научно-практической конференции «Медиация: современность, инновационность, технологичность», организованной Санкт-Петербургским государственным университетом.
<b>16.04.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан в СПб ГБУЗ «Городская больница № 28 "Максимилиановская"».
<b>18.04.2019</b>	Участие в публичном обсуждении правоприменительной практики соблюдения обязательных требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, по итогам работы Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге в 2018 году.
<b>18–19.04.2019</b>	Участие в работе VII межрегиональной конференции «Семья, ребенок, общество: проблемы и пути решения», организованной межрегиональной общественной организацией поддержки семьи, материнства и детства «Врачи детям».
<b>23.04.2019</b>	Участие в работе круглого стола «Актуальные проблемы защиты культурных прав», организованного Уполномоченным по правам человека в РФ (Москва).
<b>25.04.2019</b>	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
<b>25.04.2019</b>	Участие в заседании Совета образовательной программы магистратуры СПбГУ «Медицинское и фармацевтическое право».
<b>06.05.2019</b>	Участие в заседании Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
<b>16–17.05.2019</b>	Участие в расширенном заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека по вопросам защиты трудовых прав граждан (Казань).
<b>17.05.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан на посещение зданий – объектов культурного наследия, занимаемых органами государственной власти (проект «Культпоход»).
<b>17.05.2019</b>	Участие в выездном заседании комиссии по культурным правам Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.
<b>18.05.2019</b>	Участие в III Российском социальном форуме (РСФ-2019), организованном коалицией коммунистических и социалистических организаций.
<b>20–21.05.2019</b>	Участие в выездном заседании федеральной межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Смоленск).

<b>22.05.2019</b>	Выступление на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с докладом о нарушении прав и свобод человека в ходе согласованного первомайского шествия по Невскому проспекту.
<b>27.05.2019</b>	Встреча со студентами юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.
<b>27.05.2019</b>	Проведение выездного заседания межведомственной рабочей группы по медицинской реабилитации.
<b>28.05.2019</b>	Участие в работе круглого стола «Показатели в области прав человека: руководство по измерению», организованного Управлением Верховного комиссара по правам человека ООН (УВКПЧ ООН).
<b>29.05.2019</b>	Участие в заседании межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, действующей при Комитете по культуре Санкт-Петербурга.
<b>31.05.2019</b>	Проведение заседания межведомственной рабочей группы по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей.
<b>03.06.2019</b>	Проведение приема граждан по вопросам, связанным с реализацией прав людей с ограниченными возможностями здоровья на социальную защиту и реабилитацию (совместно с руководителем Главного бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу А.В. Абросимовым).
<b>06.06.2019</b>	Участие в круглом столе, посвященном реализации избирательных прав граждан в период подготовки и проведения выборов губернатора и депутатов муниципальных советов Санкт-Петербурга, организованном общественной организацией «Наблюдатели Петербурга».
<b>10.06.2019</b>	Встреча с участниками российско-турецкого семинара «Гражданское просвещение и образование в сфере прав человека», организованного Московским бюро Фонда Фридриха Науманна и межрегиональным гуманитарно-политологическим центром «Стратегия».
<b>10.06.2019</b>	Участие в совещании с общественной организацией «Врачи детям» по вопросу разработки и внедрения регламента межведомственного взаимодействия при оказании помощи женщинам, пострадавшим от насилия.
<b>11.06.2019</b>	Встреча со студентами Бирмингемского университета, изучающими общественно-политические науки.
<b>21.06.2019</b>	Выездная проверка условий содержания административно задержанных граждан в 21-м отделе полиции (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
<b>25.06.2019</b>	Участие в заседании Комиссии по вопросам помилования на территории Санкт-Петербурга.
<b>27.06.2019</b>	Проведение совместного приема граждан с УФССП России по Санкт-Петербургу.
<b>27.06.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав содержащихся под стражей в ФКУ СИЗО-1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
<b>28.06.2019</b>	Выездная проверка условий содержания административно задержанных граждан в 28-м и 76-м отделах полиции (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
<b>28.06.2019</b>	Выездная проверка соблюдения избирательных прав граждан в ИКМО «Кронверкское».
<b>04.07.2019</b>	Встреча с делегацией депутатов Германского бундестага во главе с председателем Комитета по культуре и средствам массовой информации Катрин Будде.

<b>04–05.07.2019</b>	Выездные проверки соблюдения избирательных прав граждан в ИКМО Адмиралтейского, Кировского, Красногвардейского и Фрунзенского районов.
<b>08.07.2019</b>	Выездные проверки соблюдения избирательных прав граждан в ИКМО Выборгского и Приморского районов.
<b>09.07.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан в СПб ГКУЗ «ГПБ № 3 им. И.И. Скворцова-Степанова».
<b>10.07.2019</b>	Прием граждан и проверка условий содержания заключенных в ФКУ СИЗО № 1 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>10.07.2019</b>	Проведение встречи членов ЦИК РФ с представителями региональных отделений политических партий, выдвинувших своих кандидатов на выборах в депутаты муниципальных советов.
<b>11.07.2019</b>	Проведение встречи члена ЦИК РФ с представителями движения в защиту прав избирателей «Голос», общественной организации «Наблюдатели Петербурга» и гражданскими активистами, осуществляющими общественный контроль за соблюдением избирательных прав.
<b>15.07.2019</b>	Участие в церемонии открытия круглогодичного ночного приюта для бездомных общественной благотворительной организации «Ночлежка».
<b>16.07.2019</b>	Проведение встречи с общественными объединениями инвалидов, посвященной обсуждению Концепции по созданию доступной среды.
<b>18.07.2019</b>	Участие в выездном межведомственном совещании по вопросам социальной адаптации, профессиональной подготовки и трудоустройства отбывающих наказание, не связанное с изоляцией от общества, и освобождающихся из заключения в ФКУ ИК-5 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>02.08.2019</b>	Проведение совещания с представителями некоммерческих организаций по вопросу формирования нового состава ОНК Санкт-Петербурга.
<b>07.08.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав маломобильных граждан на Ладожском вокзале.
<b>08.08.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав содержащихся под стражей в СИЗО-1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>09.08.2019</b>	Проведение приема граждан, содержащихся в стражном отделении Городской психиатрической больницы № 6.
<b>12.08.2019</b>	Проведение выездного совещания с членами рабочей группы по медицинской реабилитации в поликлинике № 52.
<b>13.08.2019</b>	Проведение приема граждан и проверки условий содержания заключенных в ФКУ СИЗО № 1 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>16.08.2019</b>	Участие в заседании Общественной комиссии при ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу».
<b>23.08.2019</b>	Участие в работе международного семинара «Интеграция женщин и тюрьма в Северных странах и России», организованном Центром Северных исследований, Александровским институтом при Хельсинкском университете и Институтом Финляндии в Санкт-Петербурге при поддержке Генерального консульства Финляндии.
<b>24.08.2019</b>	Участие в совещании в Санкт-Петербургской избирательной комиссии по обращениям, связанным с созданием и работой избирательных участков, образованных за пределами Санкт-Петербурга (в Ленинградской и Псковской областях) на выборах губернатора Санкт-Петербурга.

<b>25.08.2019</b>	Выездная проверка готовности избирательных участков на территории Ленинградской области.
<b>26–27.08.2019</b>	Участие в выездном заседании федеральной межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (Тверская область).
<b>29.08.2019</b>	Участие в круглом столе, посвященном реализации избирательных прав граждан в единый день голосования на выборах губернатора и депутатов муниципальных советов Санкт-Петербурга (8 сентября 2019 года), организованном общественными объединениями в защиту прав избирателей «Голос» и «Наблюдатели Петербурга».
<b>04.09.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан в поликлиниках Центрального района Санкт-Петербурга.
<b>08.09.2019</b>	Участие в церемонии открытия Кубка Континентов по танцам на колясках – 2019.
<b>08.09.2019</b>	Наблюдение за соблюдением избирательных прав граждан на выборах губернатора и депутатов муниципальных советов Санкт-Петербурга.
<b>11–12.09.2019</b>	Участие в международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина (региональное измерение)» и расширенном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе (Владивосток).
<b>18–19.09.2019</b>	Встречи с участниками проекта Уполномоченного «Судебный мониторинг» – студентами Северо-Западного института управления РАНХиГС и РГПУ им. А.И. Герцена.
<b>19.09.2019</b>	Наблюдение за реализацией прав граждан во время открытия социокультурного правозащитного фестиваля «Квирфест».
<b>24.09.2019</b>	Проведение совместного приема граждан с УФССП России по Санкт-Петербургу.
<b>24.09.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан в поликлиниках Центрального района Санкт-Петербурга.
<b>25.09.2019</b>	Участие в работе конференции «О состоянии судебной системы Российской Федерации», организованной Адвокатской палатой Санкт-Петербурга и Правозащитным советом Санкт-Петербурга.
<b>30.09.2019</b>	Участие в заседании Комиссии по вопросам помилования на территории Санкт-Петербурга.
<b>02.10.2019</b>	Проведение совместно с Центральной городской публичной библиотекой им. В.В. Маяковского Дня социально-правовой информации для граждан старшего поколения «Ваши права – вопросы и ответы» (при участии представителей 19 государственных служб, учреждений, объединений нотариусов и адвокатов).
<b>03–04.10.2019</b>	Участие в выездном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе (Мурманск).
<b>09.10.2019</b>	Участие в выездном заседании Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге в ФКУ СИЗО-1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>14.10.2019</b>	Участие в открытии уличной фотовыставки, посвященной работе Российского Красного Креста в Санкт-Петербурге.
<b>14.10.2019</b>	Участие в церемонии вручения мандатов членам Санкт-Петербургской общественной наблюдательной комиссии по осуществлению контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (ОНК) V созыва.
<b>16.10.2019</b>	Участие в заседании Совета по защите прав пациентов при Комитете по здравоохранению.
<b>17.10.2019</b>	Участие в выездном заседании Постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (Санкт-Петербург).

<b>17.10.2019</b>	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
<b>17–18.10.2019</b>	Участие в работе VIII международной конференции «Октябрьские чтения – 2019»: «Концепция прав человека в современном мире: теоретические основы и практики применения», организованной НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге, Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге, Исследовательским комитетом № 26 по правам человека Международной ассоциации политической науки (IPSA) и межрегиональным гуманитарно-политологическим центром «Стратегия».
<b>22.10.2019</b>	Участие в торжественной отправка призывников к местам прохождения срочной военной службы.
<b>23.10.2019</b>	Участие в международном семинаре «Показатели в области прав человека и повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», организованном офисом ответственного за совместную программу Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) в Российской Федерации.
<b>24.10.2019</b>	Проведение международной конференции «Защита прав граждан без определенного места жительства» в РГПУ им. А.И. Герцена (совместно с межрегиональной благотворительной общественной организацией помощи бездомным «Ночлежка», генеральными консультациями Германии, Нидерландов, Финляндии и Швеции в Санкт-Петербурге).
<b>24.10.2019</b>	Участие в пресс-конференции ко Дню памяти жертв политических репрессий (30 октября) в Доме журналистов.
<b>25.10.2019</b>	Участие в работе международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств – участников СНГ», организованной Санкт-Петербургским университетом МВД России.
<b>28.10.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ № 1 ГУ МВД России.
<b>30.10.2019</b>	Участие в общегородских мероприятиях, посвященных Дню памяти жертв политических репрессий.
<b>03–05.11.2019</b>	Участие в заседании правления Европейского института омбудсмена (ЕИО) и международной конференции по правам человека (Инсбрук).
<b>06.11.2019</b>	Участие в совещании по вопросам взаимодействия Адвокатской палаты Санкт-Петербурга со следственными органами Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу.
<b>07.11.2019</b>	Участие в заседании рабочей группы по совершенствованию законодательства, регулирующего предоставление жилых помещений в специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга, организованном Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга.
<b>11.11.2019</b>	Встреча с участниками проекта Уполномоченного «Судебный мониторинг» – студентами Российского государственного университета правосудия.
<b>11.11.2019</b>	Участие в заседании Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
<b>12.11.2019</b>	Встреча с петербургскими учителями и другими представителями педагогической общественности в городской гимназии «АЛЬМА-МАТЕР».
<b>13.11.2019</b>	Участие в выездном заседании ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу» в областной больнице им. доктора Ф.П. Газа УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
<b>15.11.2019</b>	Участие в торжественном собрании, посвященном 10-летию института Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге.
<b>16.11.2019</b>	Встреча с делегацией во главе с министром по вопросам Европейского союза, искусства, культуры и СМИ Австрии Александром Шалленбергом.
<b>20.11.2019</b>	Встреча со студентами Северо-Западного филиала Российского университета правосудия в рамках просветительского цикла «Диалоги о правах человека».
<b>20.11.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 4».

<b>26.11.2019</b>	Участие в работе круглого стола «Конституционализм и правоохранительная деятельность», организованного Санкт-Петербургским университетом МВД России.
<b>28.11.2019</b>	Участие в совещании в Санкт-Петербургской избирательной комиссии по вопросу реализации пунктов Постановления ЦИК России от 30 октября 2019 года № 231_1725-7 «Об исполнении Санкт-Петербургской избирательной комиссией постановления ЦИК России от 25 сентября 2019 года № 228/1714-7 “О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга”».
<b>28.11.2019</b>	Проведение выездного заседания межведомственной рабочей группы по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей в социальном приюте для детей «Транзит».
<b>29.11.2019</b>	Участие в работе конференции «Развитие системы помощи социально-уязвимым женщинам, в том числе пострадавшим от насилия», организованной Центром международных и информационных обменов в области прав человека «Инлайтмент», Санкт-Петербургской общественной организацией «Женский Альянс» и Городским информационно-методическим центром «Семья».
<b>29–30.11.2019</b>	Участие в Общероссийском гражданском форуме 2019.
<b>01–10.12.2019</b>	Рейды Уполномоченного и Управления ГИБДД ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в рамках ежегодной совместной акции к Международному дню инвалидов «Точно хотите оказаться на месте инвалида?».
<b>03.12.2019</b>	Встреча со слушателями института повышения квалификации Санкт-Петербургской академии Следственного Комитета РФ.
<b>06.12.2019</b>	Проведение церемонии награждения победителей Санкт-Петербургского студенческого конкурса «Права человека – 2019» в Государственном музее политической истории России.
<b>09–10.12.2019</b>	Проведение конференции «Конституция России вчера, сегодня, завтра» (совместно с юридическим факультетом Северо-Западного института управления РАНХиГС, фондом «Президентский центр Б.Н. Ельцина» и Президентской библиотекой).
<b>10.12.2019</b>	Проведение праздничного вечера, посвященного Международному дню прав человека, в Театре эстрады им. А.И. Райкина (ежегодный концерт коллектива Санкт-Петербургской филармонии джазовой музыки «Джаз – музыка свободных людей»).
<b>11.12.2019</b>	Выездная проверка соблюдения прав граждан в СПб ГБУ СО «Психоневрологический интернат № 9».
<b>13.12.2019</b>	Участие в торжественной церемонии по случаю 90-летия Центрального государственного архива историко-политических документов Санкт-Петербурга.
<b>14.12.2019</b>	Участие в работе V Форума общественных наблюдателей.
<b>14.12.2019</b>	Участие в торжественном собрании, посвященном 25-летию Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
<b>17.12.2019</b>	Проведение заседания Консультативного совета при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге.
<b>19.12.2019</b>	Участие в церемонии награждения победителей Всероссийского конкурса видеороликов для школьников и студентов «Права человека нашими глазами».
<b>20.12.2019</b>	Встреча с председателем Национальной комиссии по правам человека Республики Корея Чой Ен Э.
<b>24.12.2019</b>	Проведение семинара для представителей некоммерческих организаций – участников конкурсов Фонда президентских грантов.
<b>24.12.2019</b>	Проведение круглого стола «Альтернативная гражданская служба в Санкт-Петербурге: проблемы реализации права на замену военной службы по призыву АГС».
<b>25.12.2019</b>	Участие в заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Москва).

## 2.6. основополагающие документы о правах человека

**Конституция Российской Федерации**, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изменениями по состоянию на 21 июля 2014 года).

### Основополагающие документы о правах человека Организации Объединенных Наций

**Всеобщая декларация прав человека**, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

**Международный пакт о гражданских и политических правах**, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

– *Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах*, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, присоединение Постановлением ВС СССР от 5 июля 1991 года № 2304-I, вступил в силу для России 1 января 1992 года.

**Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 3 января 1976 года.

– *Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах*, принят резолюцией 63/117 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 2008 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписан.

**Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации**, принята резолюцией 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 года.

**Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин**, принята резолюцией 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 года.

**Декларация о правах инвалидов**, принята резолюцией тринадцатой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3447(XXX) от 9 декабря 1975 года.

**Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью**, принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 года.

**Конвенция о статусе беженцев**, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступила в силу для России с 1 февраля 1993 года.

– *Протокол, касающийся статуса беженцев*, принят 31 января 1967 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступил в силу для России с 1 февраля 1993 года.

**Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации**, принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 22 января 1969 года, вступила в силу для СССР 4 февраля 1969 года.

**Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**, принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 19 декабря 1980 года № 3565-X, вступила в силу для СССР 3 сентября 1981 года.

– *Факультативный Протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, принят резолюцией 54/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 6 октября 1999 года, ратифицирован Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 52-ФЗ, вступил в силу для России 28 октября 2004 года.

**Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания**, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года (с изменениями от 8 сентября 1992 года), ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 21 января 1987 года № 6416-XI, вступила в силу для СССР 26 июня 1987 года.

**Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей**, принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года. Вступила в силу 1 июля 2003 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписана.

**Конвенция о правах инвалидов**, принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года, ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ, вступила в силу для России 25 октября 2012 года.

**Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений**, принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 61/177 от 20 декабря 2006 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписана.

**Минимальные стандартные правила обращения с заключенными**, приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 30 августа 1955 года, одобрены Экономическим и Социальным Советом на 994-м пленарном заседании 31 июля 1957 года и на 2059-м пленарном заседании 13 мая 1977 года.

**Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка**, принят резолюцией 34/194 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года.

**Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания**, приняты резолюцией 37/194 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1982 года.

**Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме**, принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 года.

**Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи**, приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1991 года.

**Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)** – Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 года.

## Основополагающие документы о правах человека Совета Европы

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод**, принята 4 ноября 1950 года (с изменениями по состоянию на 11 мая 1994 года). Конвенция ратифицирована РФ Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ, с оговоркой и заявлениями. Для Российской Федерации Конвенция вступила в силу 5 мая 1998 года. Действует в редакции Протокола № 14, дополняющего контрольную систему Конвенции (принят 13 мая 2004 года, ратифицирован Федеральным законом от 4 февраля 2010 года № 5-ФЗ, вступил в силу 1 июня 2010 года).

– *Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод*, принят 20 марта 1952 года («Протокол № 1»), с изменениями от 11 мая 1994 года.

– *Протокол № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод*, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней, принят 16 сентября 1963 года.

– *Протокол № 7*, принят 22 ноября 1984 года.

– *Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией»*, принят 11 мая 1994 года .

**Европейская социальная хартия**, принята 18 октября 1961 года в Турине, пересмотрена 3 мая 1996 года в Страсбурге. Россия ратифицировала Пересмотренную Хартию в октябре 2009 года, признав обязательными для себя из положений части II Хартии статьи 1,3, 5–11, 14, 16, 17, 20–22, 24, 27–29 полностью 2, 4, 12, 15, 18, 19 частично (всего 68 пунктов).

**Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания**, принята 26 ноября 1987 года, ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ, вступила в силу для России 1 сентября 1998 года. Протоколами № 1 и № 2 к Конвенции от 4 ноября 1993 года в Конвенцию внесены изменения и дополнения.

**Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская Конвенция)**, принята в Стамбуле 11 мая 2011 года, Российской Федерацией в настоящее время не подписана.

## Основополагающий документ о правах человека Содружества Независимых Государств

**Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека**, принята в Минске 26 мая 1995 года, ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ, вступила в силу для России 11 августа 1998 года.

## Законодательство об уполномоченных по правам человека

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ **«Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»** (с изменениями по состоянию на 31 января 2016 года).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (статья 16-1) **«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** (с изменениями по состоянию на 28 марта 2017 года).

Закон Санкт-Петербурга от 17 декабря 1997 года № 227-77 **«Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»** (с изменениями по состоянию на 13 февраля 2019 года).

## Список использованных в Докладе сокращений

<b>АНО</b>	Автономная некоммерческая организация
<b>Библиотека им. В.В. Маяковского</b>	Центральная городская публичная библиотека им. В.В. Маяковского
<b>БФ</b>	Благотворительный фонд
<b>ВИЧ</b>	Вирус иммунодефицита человека
<b>ВООПИК</b>	Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры
<b>ВС РФ</b>	Верховный суд РФ
<b>ГАС «Выборы»</b>	Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»
<b>ГАТИ</b>	Государственная административно-техническая инспекция
<b>ГЖИ</b>	Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга
<b>ГИТ</b>	Государственная инспекция труда в Санкт-Петербурге
<b>ГК РФ</b>	Гражданский кодекс РФ
<b>Главное бюро МСЭ</b>	ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Санкт-Петербургу»
<b>Городской суд</b>	Санкт-Петербургский городской суд
<b>Государственная Дума</b>	Государственная Дума Федерального Собрания РФ
<b>ГПК РФ</b>	Гражданско-процессуальный кодекс РФ
<b>ГПК РФ</b>	Гражданско-процессуальный кодекс РФ
<b>ГСУ ГУ МВД России</b>	Главное следственное управление Главного управления Министерства внутренних дел РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
<b>ГСУ СК России</b>	Главное следственное управление Следственного комитета РФ (ГСУ СК России) по Санкт-Петербургу
<b>ГТИ</b>	Государственная техническая инспекция Санкт-Петербурга
<b>ГУ МВД России</b>	Главное управление Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
<b>ГУ Минюста России</b>	Главное управление Министерства юстиции РФ по Санкт-Петербургу
<b>ГУ МЧС</b>	Главное управление Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Санкт-Петербургу
<b>ГУ ФСС</b>	Государственное учреждение Санкт-Петербургское региональное отделение фонда социального страхования РФ
<b>Губернатор</b>	Губернатор Санкт-Петербурга
<b>ЕСПЧ</b>	Европейский суд по правам человека
<b>ЖК РФ</b>	Жилищный Кодекс РФ
<b>Законодательное Собрание</b>	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
<b>ИАЦ</b>	Информационно-аналитический центр
<b>ИВС</b>	Изолятор временного содержания
<b>ИКМО</b>	Избирательная комиссия муниципального образования
<b>ИПРА</b>	Индивидуальная программа реабилитации и абилитации инвалида
<b>КАС РФ</b>	Кодекс административного судопроизводства РФ
<b>КВЗПБ</b>	Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности
<b>КГИОП</b>	Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры
<b>КИО</b>	Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга
<b>КИС</b>	Комитет по информатизации и связи
<b>КоАП РФ</b>	Кодекс РФ об административных правонарушениях

<b>Комитет по благоустройству</b>	Комитет по благоустройству Санкт-Петербурга
<b>Комитет по делам ЗАГС</b>	Комитет по делам записи актов гражданского состояния
<b>Комитет по культуре</b>	Комитет по культуре Санкт-Петербурга
<b>Комитет по межнациональным отношениям</b>	Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге
<b>Комитет по молодежной политике</b>	Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями
<b>Комитет по печати</b>	Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации
<b>Комитет по социальной политике</b>	Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга
<b>Комитет по труду и занятости</b>	Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга
<b>Комитет по туризму</b>	Комитет по туризму Санкт-Петербурга
<b>Комитет финансов</b>	Комитет финансов Санкт-Петербурга
<b>Конституция РФ</b>	Конституция Российской Федерации
<b>КРТИ</b>	Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга
<b>КС РФ</b>	Конституционный суд Российской Федерации
<b>КЭИО</b>	Комитет по энергетике и инженерному обеспечению
<b>МБОО</b>	Межрегиональная благотворительная общественная организация
<b>Минздрав России</b>	Министерство здравоохранения Российской Федерации
<b>Минкультуры России</b>	Министерство культуры Российской Федерации
<b>Минобороны России</b>	Министерство обороны Российской Федерации
<b>Минтруда России</b>	Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации
<b>ММПК «Бронка»</b>	Многофункциональный морской перегрузочный комплекс «Бронка»
<b>МО</b>	Муниципальное образование
<b>МС</b>	Муниципальный совет
<b>МСЭ</b>	Медико-социальная экспертиза
<b>НКО</b>	Некоммерческая организация
<b>ОВД</b>	Органы внутренних дел
<b>ОНК</b>	Общественная наблюдательная комиссия Санкт-Петербурга
<b>Петростат</b>	Управление Федеральной службы государственной статистики по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
<b>ПНИ, психоневрологический интернат</b>	Санкт-Петербургское государственное бюджетное стационарное учреждение социального обслуживания «Психоневрологический интернат» / «Дом-интернат для престарелых и инвалидов»
<b>Прокуратура Невского района</b>	Прокуратура Невского района Санкт-Петербурга
<b>ПФР</b>	Пенсионный Фонд России
<b>РГПУ</b>	Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена
<b>РИПСО</b>	Рекомендуемая индивидуальная программа социального обслуживания
<b>РО ФСС</b>	Санкт-Петербургское региональное отделение Фонда социального страхования РФ
<b>Роструд</b>	Федеральная служба по труду и занятости
<b>РФ</b>	Российская Федерация
<b>СЗФО</b>	Северо-Западный федеральный округ
<b>СИЗО</b>	Следственный изолятор
<b>СО по Невскому району ГСУ СК России</b>	Следственный отдел по Невскому району Санкт-Петербурга ГСУ СК России
<b>Совет Федерации</b>	Совет Федерации Федерального Собрания РФ
<b>СПб БОО</b>	Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация
<b>СПб ГБУЗ</b>	Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение здравоохранения

<b>СПб ГКУ</b>	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение
<b>СПб ГКУЗ</b>	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение здравоохранения
<b>СПб РОО</b>	Санкт-Петербургская региональная общественная организация
<b>СПб РОПО<sup>1</sup></b>	Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация
<b>СПбГБУ</b>	Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение
<b>СПбГУ</b>	Санкт-Петербургский государственный университет
<b>СПбГУП</b>	Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов
<b>СПБКИ</b>	Санкт-Петербургская избирательная комиссия
<b>СПЧ</b>	Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека
<b>СУ УМВД</b>	Следственное управление УМВД
<b>СУВСИГ</b>	Специальное учреждение временного содержания иностранных граждан
<b>ТИК (склоняется по падежам: ТИКи, ТИКа и т.д.)</b>	Территориальная избирательная комиссия
<b>ТК РФ</b>	Трудовой Кодекс РФ
<b>ТО Росздравнадзора</b>	Территориальный орган Росздравнадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области
<b>ТСР</b>	Технические средства реабилитации инвалидов
<b>УВКПЧ</b>	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
<b>УВМ</b>	Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
<b>УИК (склоняется по падежам – УИКи, УИКа и т.д.)</b>	Участковая избирательная комиссия
<b>УИК РФ</b>	Уголовно-исполнительный кодекс РФ
<b>УИС</b>	Уголовно-исполнительная система
<b>УК РФ</b>	Уголовный кодекс РФ
<b>УПК РФ</b>	Уголовно-процессуальный кодекс РФ
<b>Уполномоченный (омбудсмен)</b>	Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге
<b>Управление Роспотребнадзора</b>	Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Санкт-Петербургу
<b>УФНС</b>	Управление ФНС по г. Санкт-Петербургу
<b>УФСИН</b>	Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
<b>УФССП</b>	Управление Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу
<b>УЭБиПК</b>	Управление экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России
<b>ФГБОУ ВО</b>	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
<b>ФКУ</b>	Федеральное казенное учреждение
<b>ФНС России</b>	Федеральная налоговая служба
<b>ЦВСИГ</b>	Центр временного содержания иностранных граждан
<b>Центр занятости населения</b>	Санкт-Петербургское государственное автономное учреждение «Центр занятости населения Санкт-Петербурга»
<b>Центр учета</b>	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Центр учета и социального обслуживания граждан РФ без определенного места жительства»
<b>ЦИК России</b>	Центральная избирательная комиссия РФ

<sup>1</sup> При необходимости перечисления различных общественных организаций рекомендуется использовать только названия организаций (например: «...при участии Санкт-Петербургских общественных организаций «Перспективы», «Шаг навстречу», «Апельсин»).

# ДОКЛАД

## Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге

за 2019 год

PDF-версия размещена на сайте [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru)

Художественное оформление: идея – Ю. Волкова, Е. Шувалова  
реализация – Ю. Волкова, Е. Шувалова, А. Солохина

Дизайн и верстка – А. Солохина  
Корректор – Н. Якушева

190900, Санкт-Петербург, ВОХ 1137  
Тел.: +7 (812) 241-46-77  
Факс: +7 (812) 572-73-06  
E-mail: [mail@ombudsmanspb.ru](mailto:mail@ombudsmanspb.ru)

ISBN 978-5-9909828-6-4



9 785990 982864

Отпечатано в ООО «БРИДЖ»

195197, г. Санкт-Петербург, Полюстровский пр., д. 32, лит. А, офис 322  
Тел.: (812) 244-41-88, [bridgespb1@gmail.com](mailto:bridgespb1@gmail.com), [www.bridgespb.ru](http://www.bridgespb.ru)

© Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, 2020

