

Уполномоченный  
по правам человека  
в Санкт-Петербурге



# Доклад

о деятельности Уполномоченного  
и соблюдении прав и свобод человека  
и гражданина в Санкт Петербурге  
за 2013 год

Санкт-Петербург  
2014

Фото на обложке: первый в России памятник известному ученому и правозащитнику Андрею Сахарову на площади Академика Сахарова. Скульптор Левон Лазарев. Открыт 5 мая 2003 года.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2013 году</b>	<b>4</b>
1.1. Право на жизнь, свободу, неприкосновенность и достоинство личности	6
1.1.1. Право на жизнь	7
1.1.2. Право на свободу и личную неприкосновенность	10
1.1.3. Право на уважение достоинства личности	14
1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации	30
1.3. Право на свободу собраний. Право на объединение	38
1.3.1. Свобода собраний	39
1.3.2. Свобода объединений	50
1.4. Право на участие в управлении делами государства	56
1.5. Право на справедливое судебное разбирательство	64
1.6. Право на благоприятную окружающую среду	76
1.7. Право на собственность, свободу предпринимательства и права потребителей	86
1.8. Право на труд	96
1.9. Право на жилище	104
1.10. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь	120
1.11. Права отдельных категорий граждан	134
1.11.1. Права лиц с ограниченными возможностями здоровья	135
1.11.2. Права бездомных	146
1.11.3. Права призывников и военнослужащих	155
1.11.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства	166
<b>2. Сведения о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге в 2013 году</b>	<b>178</b>
2.1. Письменные обращения граждан	179
2.2. Личный прием граждан	182
2.3. Прием граждан общественными помощниками Уполномоченного	183
2.4. Правовые консультации на сайте Уполномоченного	184
2.5. «Горячие линии»	185
<b>3. Приложения</b>	<b>187</b>
3.1. Деятельность по правовому просвещению населения	188
3.2. Консультативный совет при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге	192
3.3. Хроника основных публичных мероприятий Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге	194
3.4. Становление института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге	204
3.5. основополагающие документы о правах человека	206



*20 лет назад была принята Конституция Российской Федерации. Наша Конституция провозглашает, что Россия – это демократическое правовое государство, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что защита прав и свобод человека – обязанность государства. И наша цель – именно такая Россия. Страна, где человеческая жизнь и достоинство личности в каждодневной жизни признаются высшей ценностью и гражданами, и государством.*

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

**Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге подготовлен в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».**

В докладе отражены актуальные проблемы соблюдения прав и свобод человека в Санкт-Петербурге, приводятся сведения о работе Уполномоченного и его аппарата по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, по содействию в совершенствовании законодательства, правоприменительной практики и административных процедур.

При подготовке доклада использовалась информация, полученная из различных источников:

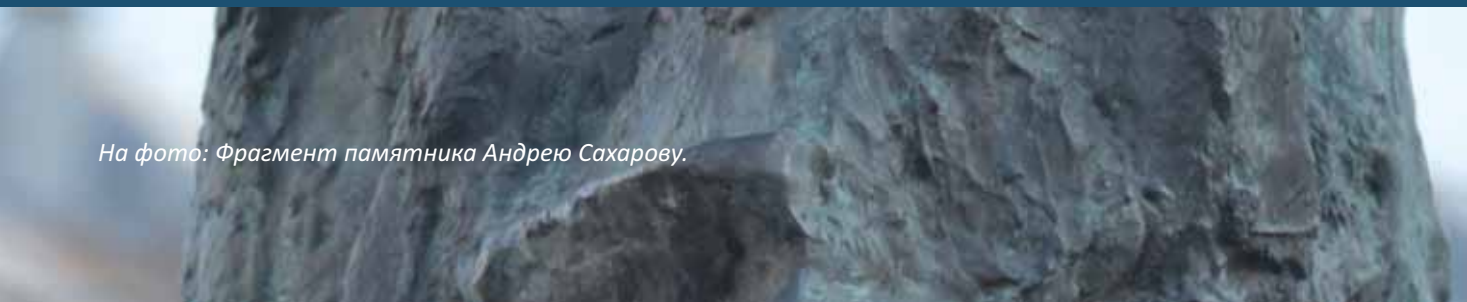
- индивидуальных и коллективных обращений граждан;
- бесед с гражданами в ходе их личного приема Уполномоченным и сотрудниками его аппарата;
- материалов выездных проверок, в том числе проводимых совместно с государственными надзорными и контролирующими органами;
- официальных материалов органов государственной власти и местного самоуправления;
- материалов некоммерческих организаций;
- публикаций средств массовой информации;
- материалов, размещенных в сети Интернет.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем, кто оказывал содействие в подготовке доклада.



## **1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2013 году**

*На фото: Фрагмент памятника Андрею Сахарову.*



# 1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге в 2013 году

Оценивая ситуацию с соблюдением прав человека в Санкт-Петербурге, можно сказать, что в 2013 году сохранился ряд тенденций, отмечавшихся в докладе Уполномоченного за 2012 год. По-прежнему наибольшее количество поступающих к Уполномоченному обращений граждан связано с соблюдением социально-экономических прав, прежде всего – в жилищной сфере. Высокой остается доля обращений, связанных с нарушениями прав граждан работниками различных правоохранительных органов. Значительная часть обращений обусловлена низким уровнем правовой культуры, незнанием собственных прав, способов их реализации и защиты, а зачастую и нежеланием граждан самостоятельно отстаивать свои законные права.

Принятие нормативных правовых актов, затрагивающих права человека, в ускоренном порядке и без серьезных общественных дискуссий, как уже отмечалось в докладе за 2012 год, безусловно, сказывается как на качестве законодательства, так и в правоприменительной практике, и не способствует росту правосознания, уважения к Закону и государственным институтам.

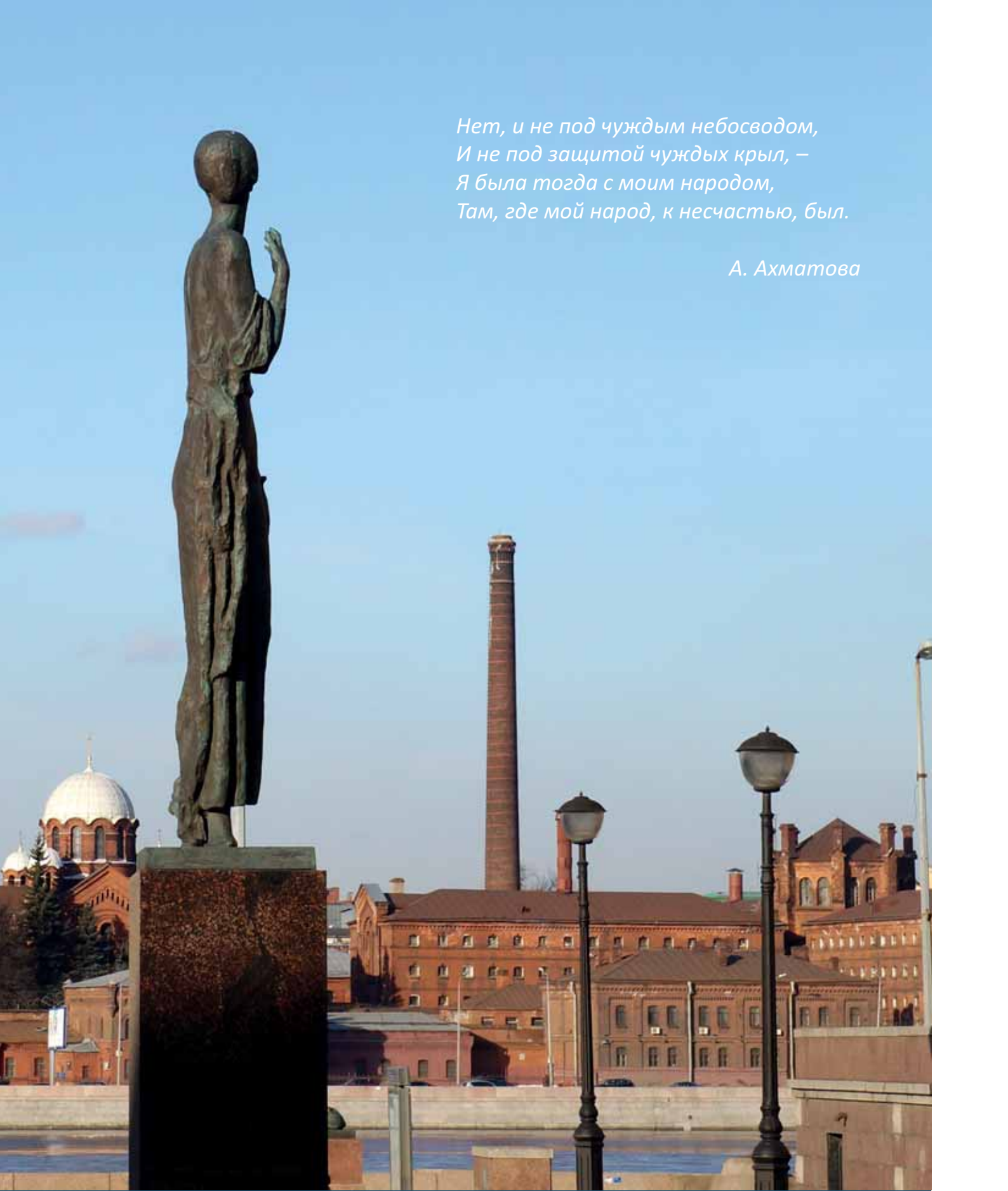
Сохраняется актуальность предложения о том, чтобы петербургские законопроекты, затрагивающие вопросы прав и свобод человека, направлялись на заключение в государственный правозащитный институт – к Уполномоченному по правам человека.

Одна из важнейших задач Уполномоченного, как независимого органа государственной правозащиты – способствовать диалогу, нахождению взаимопонимания между гражданами и должностными лицами, между общественными организациями и государственными органами. Успех такой работы возможен только при сотрудничестве Уполномоченного как с институтами гражданского общества, так и с государственными органами. В 2013 году такое сотрудничество активно развивалось.

В Санкт-Петербурге, как и в других регионах России, в 2013 году отмечался рост настроений агрессии и нетерпимости, подогреваемый экстремистами и нередко приводящий к проявлениям насилия. Для многих наших сограждан оказалось проще искать причины существующих проблем на стороне, обвинять других – тех, кто выглядит иначе, кто верует иначе, кто думает по-другому. Все чаще приходилось слышать речи на языке вражды, агрессии, ненависти.

В минувшем году традиционный петербургский Марш против ненависти прошел под лозунгом «За Россию без погромов». По сути – это лозунг «За Россию», потому что Россия с погромами существовать не сможет. История учит, что ненависть – это путь к национальной катастрофе.

20 лет назад была принята Конституция Российской Федерации. Наша Конституция провозглашает, что Россия – это демократическое правовое государство, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что защита прав и свобод человека – обязанность государства. И наша цель – именно такая Россия. Страна, где человеческая жизнь и достоинство личности в каждодневной жизни признаются высшей ценностью и гражданами, и государством.

A bronze statue of a woman stands on a dark, textured pedestal. She is depicted in a long, flowing dress, with her right hand raised to her chest. The background features a cityscape with a prominent tall brick chimney, several multi-story brick buildings, and a white domed structure on the left. The sky is a clear, pale blue.

*Нет, и не под чуждым небосводом,  
И не под защитой чуждых крыл, —  
Я была тогда с моим народом,  
Там, где мой народ, к несчастью, был.*

*А. Ахматова*

**Право на жизнь, свободу,  
неприкосновенность  
и достоинство личности**

На фото слева: памятник Анне Ахматовой напротив Следственного изолятора № 1 (бывшей тюрьмы «Кресты»). Скульптор Галина Додонова, архитектор Владимир Реппо. Открыт 18 декабря 2006 года.

## 1.1. Право на жизнь, свободу, неприкосновенность и достоинство личности

### 1.1.1. Право на жизнь

Человеческая жизнь является высшей ценностью. Право каждого человека на жизнь, наряду с правом не подвергаться пыткам и иному жестокому обращению – одно из базовых и фундаментальных прав человека. В соответствии с практикой Европейского Суда по правам человека, соблюдение государством права на жизнь включает в себя три аспекта. Во-первых, государство берет на себя обязательство защищать жизни людей, находящихся под его юрисдикцией. Причем это важнейшее обязательство включает в себя не только закрепление законом гарантий охраны жизни каждого, таких как криминализация убийства, но и принятие государством адекватных ситуации мер, направленных на предотвращение смерти людей. Во-вторых, право на жизнь подразумевает запрет на ее лишение государством, за исключением случаев абсолютно необходимого применения силы. Наконец, в-третьих, право на жизнь включает в себя процедурное обязательство государства по проведению эффективного и своевременного расследования случаев смерти, произошедших не по естественным причинам.

Право на жизнь тесно связано с правом не подвергаться пыткам и иному жестокому обращению. Порой результатом пыток становится потеря человеком самого ценного – его жизни.

Доклад Уполномоченного за 2012 год открывался сообщением о расследовании гибели 15-летнего подростка Никиты Леонтьева, в ночь на 22 января 2012 года избитого до смерти в 44-м опорном пункте полиции. На момент составления прошлогоднего доклада было завершено расследование уголовного дела в отношении бывшего участкового уполномоченного

#### *Всеобщая декларация прав человека*

##### **Статья 3**

*Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.*

#### *Конституция Российской Федерации*

##### **Статья 20**

*1. Каждый имеет право на жизнь.*

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

**«Вынесение слишком мягких приговоров за применение пыток или жестокое обращение лишь усугубляют безнаказанность».**

*(Из Доклада Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам визита в Российскую Федерацию в период с 3 по 12 апреля 2013 года, опубликованного 12 октября 2013 года, § 168 (доступен на русском языке на интернет-сайте Совета Европы).*

75-го отдела полиции УМВД России по Невскому району Санкт-Петербурга Дениса Иванова и бывшего заместителя начальника данного отдела полиции Олега Прохоренкова. Бывшие полицейские обвинялись в умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, повлекшего смерть (часть 4 статьи 111 УК РФ), и в превышении должностных полномочий с применением насилия и повлекшем тяжкие последствия (пункты «а» и «в» части 3 статьи 286 УК РФ).

Дело по обвинению Дениса Иванова рассматривалось отдельно от дела Олега Прохоренкова, поскольку первый обвиняемый заключил досудебное соглашение о сотрудничестве. 10 сентября 2013 года Невский районный суд Санкт-Петербурга признал Иванова виновным в инкриминируемых преступлениях и приговорил его к 6,5 годам лишения свободы с лишением права служить в правоохранительных органах 3 года.

По мнению представителя матери погибшего, столь мягким приговором создается опасная правоприменительная практика неадекватных наказаний за вопиющие преступления. Данный приговор обжалован, рассмотрение дела в суде апелляционной инстанции еще не окончено. Уголовное дело в отношении Прохоренкова слушается в Невском районном суде Санкт-Петербурга.

Уполномоченный продолжает следить за данными судебными процессами.

В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило два обращения от Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации (далее – РОПО) «Солдатские матери Санкт-Петербурга» о самоубийствах на территории Санкт-Петербурга военнослужащих срочной службы.

Первое касалось гибели рядового М. Рядовой проходил срочную службу в воинской части 02511, дислоцированной в поселке Каменка Ленинградской области. По информации правозащитной организации, с 10 января 2013 года М. находился на лечении в филиале 442-го окружного военного клинического госпиталя Ленинградского военного округа в Кронштадте. 22 марта 2013 года его тело было найдено повешенным в спортивном зале госпиталя. По информации правозащитной организации, мать погибшего утверждала, что ее сын длительное время находился в психотравмирующей ситуации в воинской части, где стал жертвой неуставных отношений. Уполномоченный направил запрос военному прокурору Западного военного округа о расследовании обстоятельств гибели рядового М. По полученной информации, 1 апреля 2013 года было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 110 УК РФ (доведение до самоубийства). Затем уголовное дело следователем было прекращено, но впоследствии постановление о прекращении уголовного дела отменено прокурором. По состоянию на декабрь 2013 года предварительное следствие не было окончено.



Другой случай гибели военнослужащего произошел в Павловске. По информации РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга», 5 февраля 2013 года был найден повешенным военнослужащий Т. воинской части 66813. По запросу Уполномоченного военный прокурор Санкт-Петербургского гарнизона сообщил о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного статьей 110 УК РФ. Кроме того, прокуратурой были выявлены нарушения требований законодательства, направленного на обеспечение безопасности военной службы и защиту жизни и здоровья военнослужащих. По результатам этой проверки командиру воинской части 66813 было внесено представление об устранении нарушений закона. Впоследствии уголовное дело было прекращено. По состоянию на декабрь 2013 года материалы уголовного дела были истребованы в военную прокуратуру Санкт-Петербургского гарнизона.

Уполномоченный крайне озабочен произошедшими случаями суицида в армии. Важно, чтобы обстоятельства каждого случая смерти или причинения вреда здоровью военнослужащих – физическому или психическому – были своевременно и адекватно расследованы, а результаты расследования были доступны общественности. Лишь в этом случае удастся искоренить практику неуставных отношений и выяснить причины и условия, при которых военнослужащие испытывают несопоставимые психологические нагрузки. Поэтому в рамках выяснения обстоятельств самоубийства важно не только проводить проверку фактов неуставных отношений, но и выяснять, было ли душевное состояние военнослужащего должным образом принято во внимание для предупреждения необратимого.

Очевидно, что не все самоубийства военнослужащих происходят на почве неуставных отношений. В армии человек подвергается повышенным психологическим нагрузкам, связанным с жесткой дисциплиной, а порой и участием в военных операциях. Поэтому потеря психологического равновесия и, в конечном счете, самоубийство могут быть обусловлены индивидуальными особенностями человека. Кроме того, известно, что психическое состояние может изменяться с течением времени. Сложность его оценки заключается в том, что психологические травмы являются «невидимыми ранами», о которых могут не догадываться окружающие. Поэтому для предупреждения самоубийств в российской армии должен существовать эффективный механизм регулярного наблюдения за психическим состоянием военнослужащих. В настоящее время такой механизм отсутствует.

**В качестве одной из мер по предупреждению самоубийств в армии представляется необходимым проведение регулярной оценки психологического состояния всех военнослужащих компетентными специалистами.**



**Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга»**

Наша цель: защита конституционных прав военнослужащих, военнослужащих, призванных, демобилизовавшихся, а также граждан альтернативную гражданскую службу; членов их семей, оказание помощи семьям военнослужащих, погибших, получение ученых и льготных и период продолжения службы.

**Основные направления деятельности:**

- консультирование граждан;
- представительство граждан;
- получение реабилитационной помощи;
- организация помощи на гражданской службе;
- организация помощи в получении образования и трудоустройства на гражданскую службу;
- организация помощи в получении пенсии;
- организация и проведение правовой помощи на добровольной гражданской службе;
- организация и проведение правовой помощи в получении пенсии и др.



Санкт-Петербург, ул. Рязанская, 7  
Тел.: 818121 712 41 99,  
712 50 58  
E-mail: soldiersmothers@yandex.ru

[www.soldiersmothers.ru](http://www.soldiersmothers.ru)

Количество удовлетворяемых судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей по-прежнему остается внушительным.

### Избрание меры пресечения в виде содержания под стражей

92% ходатайств об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей удовлетворено



### Продление меры пресечения в виде содержания под стражей

99% ходатайств о продлении меры пресечения в виде содержания под стражей удовлетворено



## 1.1.2. Право на свободу и личную неприкосновенность

Фундаментальная важность права на свободу и личную неприкосновенность состоит в том, что оно призвано защитить индивида от произвольного лишения свободы. В 2013 году к Уполномоченному поступило более 100 обращений, связанных с процедурой задержания и избранием меры пресечения.

Следует отметить, что количество удовлетворяемых судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей по-прежнему остается внушительным. Так, по данным Управления Судебного департамента в Санкт-Петербурге, за 6 месяцев 2013 года судами общей юрисдикции по первой инстанции рассмотрено 2479 таких ходатайств, из них удовлетворено – 2283, что составляет 92% от общего числа. При этом иная мера пресечения вместо содержания под стражей избрана по 7 ходатайствам: в трех случаях судом применен залог, а в четырех – домашний арест. Процент удовлетворяемых ходатайств о продлении меры пресечения в виде содержания под стражей еще выше: из рассмотренных судами за 6 месяцев 2013 года 4368 ходатайств удовлетворено 4328, что составляет 99%.

Столь высокий процент удовлетворяемых ходатайств следствия об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей вызывает тревогу, учитывая, что в соответствии со статьей 108 УПК РФ содержание под стражей должно применяться в крайних случаях, когда невозможно применение более мягкой меры пресечения.

Статистика обращений к Уполномоченному показывает, что граждане часто жалуются на **нарушения права на свободу и личную неприкосновенность сотрудниками органов внутренних дел.**

В 2013 году поступило более 50-ти таких обращений.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Т., который жаловался на неправомерное задержание сотрудниками полиции и доставку в 13-й отдел полиции. При этом сотрудники полиции отказались предъявить удостоверения, не разъяснили задержанному его прав, отобрали мобильный телефон и заставили подписывать некие документы. Спустя несколько часов, после составления протокола об административном правонарушении заявителя отпустили.

Уполномоченный инициировал проверку изложенной в обращении информации надзорными органами. В результате было установлено, что у сотрудников полиции не было достаточных оснований для задержания заявителя. Информация о факте необоснованного задержания была направлена начальнику УМВД России по Красногвардейскому району Санкт-Петербурга для решения вопроса о привлечении его сотрудников к ответственности.

В апреле–мае 2013 года сотрудники аппарата Уполномоченного совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга провели

проверки соблюдения конституционных прав граждан при содержании их в изоляторах временного содержания органов внутренних дел и в специальных помещениях дежурной части территориальных отделов полиции. По итогам проверок были выявлены серьезные нарушения.

В целом ряде случаев отмечено, что лица доставлялись в отделы полиции в отсутствие процессуальных оснований.

Так, согласно книге учета лиц, доставленных в дежурную часть 26-го отдела полиции, 22 апреля 2013 года был задержан гражданин Г. При этом в книге учета доставленных лиц не были отражены законные основания задержания гражданина, не имелось данных о составлении протокола задержания. Указано только, что у задержанного получено объяснение, он проверен по базе информационного центра ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, дактилоскопирован и в тот же день отпущен.

Вызывают беспокойство факты отсутствия в книгах учета сведений о времени доставления и освобождения граждан.

Так, из книги учета 33-го отдела полиции следует, что 18 апреля 2013 года в 00:35 доставлена гражданка Д., задержанная в состоянии наркотического опьянения. В отношении гражданки составлен протокол об административном правонарушении по статье 6.9 КоАП. Данные об освобождении из отдела полиции или об иных процессуальных действиях в отношении задержанной в книге учета отсутствуют.

Еще большую тревогу вызывают факты задержания лиц за фиктивные административные правонарушения на время сбора доказательств по уголовному делу.

Так, из составленного в 51-м отделе полиции протокола об административном правонарушении в отношении гражданина М. установлено, что 14 мая 2013 года в 10:00 он был задержан у дома 51 по ул. Ленсовета, где, находясь в общественном месте, выражался грубой нецензурной бранью в адрес прохожих. Согласно протоколу об административном правонарушении гражданин М. обвинялся в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 20.1 КоАП («мелкое хулиганство»). При этом в отделе полиции на момент проверки имелся материал по факту угона транспортного средства, за рулем которого 14 мая 2013 года находился тот же гражданин М. Кроме того, в книге учета лиц, доставленных в ОВД по 51-му отделу полиции, относительно задержания М. было указано: «13.05.2013, 23:50. А/м в розыске. Доставлен 14.05.2013 в 05:00». Таким образом, имеются определенные основания полагать, что административное задержание гражданина было фиктивным.

В ходе проверок в разных отделах полиции был выявлен целый ряд аналогичных нарушений, сведения о которых направлены начальнику ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. По информации ГУ МВД, сотрудники полиции, виновные в ненадлежащем ведении записей о задержаниях граждан, привлечены к дисциплинарной ответственности.

***В соответствии с практикой Европейского суда по правам человека при рассмотрении ходатайства об избрании судом меры пресечения в виде содержания под стражей суду необходимо провести серьезную оценку того, является ли подозрение в совершении преступления обоснованным, имеются ли достаточные основания полагать, что лицо может оказать давление на свидетелей, совершить новое преступление либо скрыться. Суды при этом должны указывать конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых они принимают решение о заключении под стражу. Кроме того, с течением времени эти обстоятельства могут изменяться, а потому при рассмотрении каждого ходатайства о продлении меры пресечения УПК РФ и нормы международного права предписывают проводить такую оценку заново.***

## **Всеобщая декларация прав человека**

### **Статья 9**

*Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.*

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 22**

*1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.*

*2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.*

Уполномоченный уверен, что точное отражение в полицейских документах реального времени нахождения задержанных в отделе полиции, основания для их задержания и освобождения являются одной из существенных мер по обеспечению прав задержанных.

Отдельной проблемой является соблюдение права на свободу и личную неприкосновенность лиц, задерживаемых в ходе митингов и иных публичных мероприятий<sup>1</sup>.

В 2013 году Уполномоченный получал сведения о случаях нарушения права на свободу и личную неприкосновенность при помещении граждан в Центр для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации (далее – Центр).

Следует отметить, что при вынесении постановлений об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства и помещении его в специальное учреждение суды не указывают срок содержания в нем выдворяемого лица. Максимальный срок содержания такого лица определяется лишь максимальным сроком исполнения постановления суда о выдворении, который в соответствии с частью 1 статьи 31.9 КоАП составляет два года. Несмотря на длительность такого срока ограничения свободы в целях выдворения, КоАП не предусматривает возможности периодического контроля необходимости содержания в учреждении.

По данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу, существенно затягивает сроки совершения исполнительных действий длительность осуществления процедуры документирования лиц, подлежащих административному выдворению – в среднем такая процедура занимает от одного до шести месяцев.

В ряде случаев по истечении определенного времени содержания в Центре становится понятным, что осуществить выдворение невозможно. Например, когда выдворяемый является лицом без гражданства и ни одна страна не может принять его на свою территорию. Данная категория лиц продолжает содержаться в Центре до истечения полных двух лет, так как прекратить исполнение судебного постановления о выдворении до истечения этого срока процессуальных возможностей нет. Примером является дело мигранта из Узбекистана Х., который содержался в Центре два года, хотя по истечении 6 месяцев стало очевидно, что выдворить его не представляется возможным, о чем имелись соответствующие доказательства (отказы Узбекистана принять его на свою территорию). По этому делу защитник гражданина Х. обращался в суд с заявлением о прекращении исполнения постановления и освобождении гражданина, но суд отказал в удовлетворении заявления, указав, что срок исполнения постановления о выдворении составляет два года и данный срок на момент принятия решения судом еще не истек<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. главу «Право на свободу собраний. Право на объединение».

<sup>2</sup> Определение Невского районного суда Санкт-Петербурга от 16 августа 2013 года по делу № 6-718/2011.

Отсутствие периодического судебного контроля и возможности прекратить содержание иностранного гражданина и лица без гражданства в Центре в случае, когда выдворение фактически невозможно осуществить, либо в случае ухудшения состояния здоровья, является системной проблемой. В качестве примера решения данной проблемы можно привести практику Пушкинского районного суда Санкт-Петербурга, который рассматривает по существу подобные жалобы и выносит решения как в пользу заявителя, освобождая его из учреждения, так и отказывая в удовлетворении жалобы в случае, если имеются доказательства возможности быстрого и эффективного выдворения гражданина<sup>3</sup>.

Особую тревогу вызывают факты «циклического» содержания иностранцев в Центре на протяжении более двух лет. Например, дело гражданки Камеруна М., которая содержалась в специальном учреждении с 3 сентября 2010 года по 7 февраля 2014 года. В день, когда истек срок исполнения постановления о выдворении, суд выносил решение о прекращении исполнения данного постановления, но в тот же день выносил постановление о новом административном правонарушении и снова заключал ее в Центр. 3 октября 2013 года по жалобе адвоката Санкт-Петербургский городской суд в надзорном порядке отменил постановление о выдворении и принял решение об освобождении гражданки М. по процессуальным основаниям. Однако 6 октября 2013 года она была доставлена в Красносельский районный суд Санкт-Петербурга и снова помещена в Центр. 5 февраля 2014 года Санкт-Петербургский городской суд в надзорном порядке удовлетворил заявление адвоката об освобождении гражданки М. и 7 февраля 2014 года она была освобождена. Суд посчитал, что «нахождение гражданки М. на территории Российской Федерации столь длительное время без документов, подтверждающих право на пребывание на территории Российской Федерации, не может ставиться ей в вину, поскольку не зависело от нее, равно как и уклонение от выезда за пределы Российской Федерации, поскольку исполнение наказания в виде принудительного выдворения возложено на соответствующие государственные органы»<sup>4</sup>.

**Уполномоченный полагает, что внесение дополнений в действующее законодательство, устанавливающих правовой механизм периодического судебного контроля необходимости содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан способствовало бы как обеспечению соблюдения прав человека, так и более эффективному расходованию бюджетных средств, выделяемых на содержание таких учреждений и на выдворение иностранцев.**



*В Центре для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации.*

<sup>3</sup> Постановление Пушкинского районного суда Санкт-Петербурга от 8 октября 2013 года по делу С. и постановление Пушкинского районного суда Санкт-Петербурга от 26 марта 2013 года по делу А.

<sup>4</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда по делу № 4а-108/14 от 5 февраля 2014 года.

**Статья 5**

*Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию.*

### 1.1.3. Право на уважение достоинства личности

Запрет пыток и иного жестокого обращения абсолютен. Это означает, что применение такого обращения или наказания не может быть оправдано преследованием даже таких целей, как соображения национальной безопасности. Причинение человеку физических или психических страданий не снимает ответственности с представителей власти даже если они исполняли приказ вышестоящего должностного лица. Статья 56 Конституции Российской Федерации устанавливает, что право на уважение достоинства личности, наряду с правом на жизнь и некоторыми другими правами, не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения.

В соответствии с практикой межгосударственных органов по защите прав и свобод человека право не подвергаться пыткам и иному бесчеловечному и унижающему достоинство обращению или наказанию включает в себя два аспекта – материальный и процессуальный. Первый – собственно запрет пыток или иного жестокого обращения. Второй – процессуальное обязательство государства провести эффективное, своевременное и независимое расследование каждого сообщенного либо выявленного случая пыток или иного жестокого обращения. Процессуальный аспект направлен на то, чтобы ни один случай запрещенного обращения не остался безнаказанным.

Несмотря на общее понимание недопустимости нарушения права не подвергаться пыткам или иному жестокому обращению, оно продолжает нарушаться.

В 2013 году к Уполномоченному поступило 23 обращения, связанных с превышением должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов, и 12 обращений в связи с применением мер физического воздействия.

При этом в 2013 году на государственном уровне наблюдались положительные тенденции в сфере предотвращения пыток. Впервые с 2001 года Российская Федерация выступила с инициативой опубликовать два доклада Европейского комитета по предотвращению пыток и иного бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) по итогам посещения России в 2011 и 2012 годах<sup>5</sup>. Выводы ЕКПП

<sup>5</sup> ЕКПП действует на основании Европейской конвенции по предупреждению пыток и иного бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, вступившей в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года. Делегации ЕКПП могут посещать любые места принудительного содержания в государстве-участнике, такие как отделы полиции, исправительные учреждения, центры содержания иностранных граждан, психиатрические больницы. Делегации ЕКПП имеют неограниченный доступ к местам лишения свободы, могут проводить беседы с содержащимися там лицами наедине и получать другую необходимую им информацию. По итогам каждого посещения ЕКПП составляет доклад, в котором излагает установленные в ходе посещения факты и формулирует свои выводы и рекомендации, и направляет его государству. Государство обязано добросовестно сотрудничать с ЕКПП и принимать меры по исполнению его рекомендаций. Доклады ЕКПП конфиденциальны, но могут быть опубликованы по просьбе государства. Практика государств-участников такова, что абсолютное большинство докладов публикуется. Доклады ЕКПП являются важным источником фактической информации, а его выводы и рекомендации – авторитетным выражением международных стандартов гуманного обращения с заключенными.

в опубликованном 17 декабря 2013 года докладе по итогам посещения ряда мест принудительного содержания в Санкт-Петербурге являются для Уполномоченного важным ориентиром в том, что касается необходимых мер по недопущению бесчеловечного обращения<sup>6</sup>.

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга, в 2013 году за совершение преступлений, предусмотренных частью 3 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий с применением насилия или угрозой его применения, с применением оружия или специальных средств либо с причинением тяжких последствий), привлечено к уголовной ответственности 23 должностных лица, что на 10 должностных лиц меньше, чем в 2012 году.

ЕКПП отмечает, что первые часы задержания сопряжены с наиболее высоким риском запугивания или применения мер физического воздействия. Поэтому Комитет подчеркивает важность обеспечения в этот период трех прав: права сообщить о своем задержании родственнику, право на доступ к адвокату и право медицинского осмотра врачом по выбору задержанного<sup>7</sup>. В этой связи следует отметить имеющиеся место факты неуведомления родственников задержанных. Так, к Уполномоченному поступила жалоба гражданина Б. на действия следователя, который не уведомил родственников заявителя о его задержании. По данному факту прокуратурой Калининского района Санкт-Петербурга внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства.

В мае 2013 года к Уполномоченному поступило обращение гражданина Ч. с жалобой на сотрудников 51-го отдела полиции. По словам заявителя, 29 мая 2012 года четверо сотрудников данного отдела полиции и трое гражданских лиц ворвались в его квартиру и избili его. Заявитель жаловался на неэффективное расследование уголовного дела, возбужденного в связи с произошедшим. Как следовало из приложенных заявителем судебных постановлений, следствие установило, что 29 мая 2012 года сотрудники 51-го отдела полиции и некие неустановленные лица под предлогом получения объяснения у гражданина Ч. проникли в его квартиру, где нанесли заявителю множественные удары в область головы и туловища, причинив ему закрытую черепно-мозговую рану, сотрясение головного мозга и другие серьезные повреждения. Впоследствии заявитель был доставлен в 51-й отдел полиции. Лишь 12 декабря 2012 года один из полицейских был задержан по подозрению в совершении преступления; суд отказал в избрании ему меры пресечения в виде содержания под стражей.

Уполномоченный направил по данной жалобе запрос в Главное следственное управление Следственного комитета России по Санкт-Петербургу. Из поступившего ответа следует, что

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 21**

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

*2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинскому, научным или иным опытам.*

<sup>6</sup> Доклад ЕКПП по итогам посещения России в период с 21 мая по 4 июня 2012 года, опубликован на официальном интернет-сайте Совета Европы.

<sup>7</sup> Стандарты ЕКПП, документ СРТ /Inf/E(2002)1-Rev.2011, русская версия, извлечение из второго общего доклада (СРТ /Inf(92)3), пункт 36. Доступно на интернет-сайте Совета Европы.

5 июня 2012 года было возбуждено уголовное дело в отношении неустановленных сотрудников полиции, применивших насилие в отношении заявителя. Спустя год двоим сотрудникам полиции было предъявлено обвинение по части 3 статьи 286 УК РФ. 26 июня 2013 года уголовное дело в отношении полицейских было направлено в суд. На момент составления доклада приговор по данному уголовному делу вынесен не был.

Другая жалоба на применение насилия сотрудниками полиции поступила в мае 2013 года от 62-летней гражданки К. 25 декабря 2012 года у завительницы и ее спутников на улице завязался конфликт с незнакомцем. По словам гражданки К., появившиеся в момент инцидента полицейские ударили одного из ее спутников. В ответ на выраженное заявителем возмущение к ней со спины подошел сотрудник полиции и нанес удар по правой ноге. Гражданка К. была доставлена в отдел полиции, откуда срочно госпитализирована. На протяжении четырех месяцев заявителю ни разу не вызвали для установления обстоятельств произошедшего. 26 марта 2013 года гражданка К. по своей инициативе обратилась в бюро судебно-медицинской экспертизы, специалисты которого расценили полученную травму ноги К. (закрытый оскольчатый перелом правой большеберцовой кости) как тяжкий вред здоровью. Морфологическая сущность повреждения свидетельствовала о возникновении его от действия тупого твердого предмета по механизму удара, направление которого было сзади, что не исключало, по заключению эксперта, возможности образования такого перелома от удара обувью по задне-наружной поверхности правой голени. По словам заявителю, данный акт судебно-медицинской экспертизы был направлен ее адвокатом в Следственный комитет. 4 апреля 2013 года она получила отказ в возбуждении уголовного дела, после чего обратилась к Уполномоченному с жалобой на неэффективное расследование примененного к ней насилия.

Уполномоченный направил собственный запрос в Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу. 27 июня 2013 года был получен ответ о том, что по результатам дополнительной проверки и с учетом выводов судебно-медицинской экспертизы 3 июня 2013 года следственными органами было возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий с применением насилия и с причинением тяжких последствий) по факту причинения неустановленным сотрудником полиции УМВД России по Фрунзенскому району Санкт-Петербурга тяжкого вреда здоровью заявителю.

**Вызывает беспокойство, что в столь серьезном случае органы следствия своевременно не назначили судебно-медицинскую экспертизу, проявили медлительность в возбуждении уголовного дела и выполнении следственных действий. Практика межгосударственных органов по защите прав человека говорит о том, что расследование в подобных случа-**



ях должно быть тщательным – следствию не следует делать поспешных или необоснованных выводов для прекращения расследования – напротив, оно должно собрать все возможные доказательства, включая заключения судебно-медицинской экспертизы<sup>8</sup>. ЕКПП также отметил в своем докладе, что судебно-медицинские экспертизы по делам о жестоком обращении в России зачастую выполняются спустя продолжительное время<sup>9</sup>.

Содержание человека в унижающих его достоинство условиях также может представлять собой нарушение права не подвергаться жестокому обращению, когда причиняемые страдания выходят за рамки ограничений, неразрывно связанных с законным лишением свободы. Об этом особенно следует помнить в отношении содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых, виновность которых не установлена судом, а также в отношении лиц, лишенных свободы не в связи с уголовным преследованием, а по другим причинам. Международный пакт о гражданских и политических правах, участником которого является Российская Федерация, выделяет право лишенных свободы лиц на гуманное обращение в отдельное положение, закрепленное статьей 10 Пакта.

**Контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания** является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного. В 2013 году омбудсман получил порядка 100 жалоб на условия содержания в следственных изоляторах, исправительных учреждениях УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и изоляторах временного содержания органов внутренних дел.

Уполномоченный и представители его аппарата регулярно посещают места принудительного содержания в рамках соглашений о совместной деятельности с федеральными органами государственной власти либо на основании федерального закона<sup>10</sup>. При этом Уполномоченный осуществляет посещения мест принудительного содержания как в общем порядке, так и в связи с конкретными обращениями. Проверки проводятся в том числе с привлечением членов Общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга.



*Уполномоченный осматривает территорию Колонии-поселения № 1 в Волосовском районе Ленинградской области. 07.08.2013.*

<sup>8</sup> См. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Михеев против России» (жалоба № 77617/01) от 26 января 2006 года.

<sup>9</sup> Пункт 40 доклада ЕКПП от 17 декабря 2013 года.

<sup>10</sup> Закон Санкт-Петербурга от 17 декабря 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» не наделяет Уполномоченного правом осуществлять контроль за соблюдением прав человека федеральными органами государственной власти. При этом значительная часть жалоб, связанных с нарушением фундаментальных прав человека, поступает именно на действия федеральных органов государственной власти. Для эффективной деятельности Уполномоченным заключены соглашения с рядом территориальных подразделений органов государственной власти, такими как прокуратура Санкт-Петербурга, Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Управление Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и рядом других. Со многими органами налажено конструктивное сотрудничество в рамках соглашений. Кроме того, некоторые федеральные законы наделяют уполномоченных в субъектах Российской Федерации полномочиями по контролю за соблюдением прав человека федеральными органами государственной власти, находящимися на территории соответствующего субъекта федерации.

В апреле–мае 2013 года сотрудники аппарата Уполномоченного совместно с представителями прокуратуры Санкт-Петербурга провели проверку соблюдения прав человека в специальных помещениях дежурных частей (далее – КАЗ), расположенных в восьми территориальных отделах полиции, и в пяти изоляторах временного содержания (ИВС) органов внутренних дел. Проверки показали, что в целом ряде случаев права содержащихся в этих помещениях лиц нарушаются.

КАЗ зачастую переполнены в дневное время, а в ночное – не приспособлены для сна. Так, в ОМВД по Пушкинскому району имеются 4 однотипных КАЗ площадью по 3 кв. м. Кроватью в данных помещениях служит деревянная скамья длиной не более 160 см. На момент проверки в дневное время там одновременно содержалось до 12 человек, что не соответствует предусмотренной норме<sup>11</sup>. В ночное время задержанные не обеспечивались не только постельным бельем, но и спальными местами. Похожая ситуация была зафиксирована в 51-м отделе полиции.

Проверки выявили отсутствие и ненадлежащую организацию горячего питания содержащихся в камерах лиц. В нескольких отделах полиции помещения для задержанных не были оборудованы системой вентиляции, в некоторых других система вентиляции была неисправна.

Следует отметить, что ЕКПП в своем докладе также пришел к выводу о том, что ни одна из посещенных им за время визита в 2012 году КАЗ не была приспособлена для содержания людей в ночное время. Комитет учел такие факторы, как плохая проветриваемость, оборудованность камер в лучшем случае деревянным настилом или скамьей, необеспеченность постельными принадлежностями и бельем, отсутствие организованного питания, а порой и доступа к питьевой воде<sup>12</sup>. Европейский суд по правам человека также констатировал нарушение положения о запрете пыток и иного жестокого обращения в связи с содержанием лица в КАЗ в течение нескольких дней. Суд учел такие факторы, как размер камеры, непригодность для сна и отсутствие санузла<sup>13</sup>.

Проверки Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга в изоляторах временного содержания (ИВС) также показали множество нарушений. В ИВС ОМВД России по Пушкинскому району общая площадь камер составляет 72 кв. м. при лимите мест – 26 человек, что не соответствует установленной законом норме в 4 кв. м. на человека. Кроме того, в этом ИВС гражданам не обеспечиваются ежедневные часовые прогулки, поскольку в нем нет специально оборудованного прогулочного двора. В нескольких камерах ИВС УМВД России по Калининскому и Московскому районам не обеспечена надлежащая вентиляция.

<sup>11</sup> Такая норма предусмотрена Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 года № 627.

<sup>12</sup> Пункт 46 доклада ЕКПП, опубликованного 17 декабря 2013 года.

<sup>13</sup> Постановление по делу «Эргашев против России» (жалоба № 12106/09) от 20 декабря 2011 года, §§ 129–134.

Особую обеспокоенность вызывает необеспечение надлежащей медицинской помощи в отделах полиции и ИВС. Так, во время проверки в одном из отделов полиции аптечка отсутствовала, в другом – была укомплектована просроченными препаратами. Зафиксированы факты ненадлежащего ведения журналов медицинских осмотров лиц, содержащихся в ИВС. Например, отмечены случаи, когда не были отражены данные проведенного при поступлении в ИВС осмотра. Следует помнить, что объективное отражение в журнале медицинских осмотров состояния гражданина в момент поступления его в ИВС, возвращения его после следственных действий и иных мероприятий является одной из важнейших мер по предотвращению жестокого обращения, так как позволяет документально зафиксировать телесные повреждения, если таковые имеются.

Проблема отсутствия медицинского персонала в ИВС носит системный характер. Во многих проверенных ИВС имелись вакансии фельдшеров.

По итогам весенних проверок Уполномоченный направил в ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области рекомендации по устранению выявленных нарушений и обеспечению соблюдения прав лиц, содержащихся в ИВС и КАЗ. В июле 2013 года ГУ МВД сообщило Уполномоченному о принятых мерах, в частности, об оборудовании КАЗ приточно-вытяжной вентиляцией, о проведенном и запланированном капитальном либо косметическом ремонте, о комплектовании аптечек первой помощи необходимыми медикаментами, о заключении государственных контрактов на организацию питания задержанных. ОМВД России по Пушкинскому району Санкт-Петербурга ввело ограничение по количеству размещения задержанных за административные правонарушения – не более двух человек в одну камеру. Для задержанных было приобретено постельное белье. Подбирались кандидаты на должность фельдшера.

Однако многие из названных выше проблем остаются нерешенными, в связи с чем практика совместных проверок Уполномоченного и надзорных органов в КАЗ и ИВС будет продолжена и в 2014 году.

В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило 37 заявлений с жалобами на **ненадлежащие условия содержания** в учреждениях уголовно-исполнительной системы на территории Санкт-Петербурга. Большинство обращений касались нарушений санитарных норм и режима содержания в следственных изоляторах (СИЗО).

Позитивной тенденцией можно считать значительное снижение переполненности камер для содержания заключенных. Так, по данным УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, по состоянию на 31 декабря 2013 года в подведомственных управлению СИЗО содержалось 4463 человека при лимите наполнения в 4873 человека. В исправительных



*Советник Уполномоченного К. Шарыгин осматривает прогулочный двор в изоляторе временного содержания Красногвардейского района. 24.04.2013.*



*Одна из камер в СИЗО № 1.*

колониях, расположенных на территории Санкт-Петербурга, по состоянию на 31 декабря 2013 года содержалось 4127 человек при лимите наполнения в 4845 человек.

В ноябре 2013 года Уполномоченный и председатель Общественной наблюдательной комиссии (ОНК) Санкт-Петербурга посетили обвиняемых по уголовному делу, возбужденному в связи с попыткой высадки на платформу «Приразломная» в Баренцевом море. Обвиняемые были помещены в СИЗО №№ 1, 4 и 5 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Условия содержания данных лиц в целом соответствовали установленным нормам. Жалоб на ненадлежащие условия содержания или негуманное обращение в ходе бесед с обвиняемыми практически не поступало. Тем не менее, несколько опрошенных – по большей части женщины – жаловались на запрет сна в камерах в дневное время, указывая на то, что в условиях, когда они в состоянии вынужденного бездействия проводят в замкнутом помещении 23 часа в сутки, запрет на сон усугубляет их без того напряженное психическое состояние.

Следует отметить, что большинство обвиняемых признали, что условия содержания в СИЗО Санкт-Петербурга были значительно лучше, нежели условия содержания в СИЗО УФСИН России по Мурманской области, в которых они пребывали до своего этапирования в Санкт-Петербург.

В СИЗО № 5 гражданка М. обратила внимание Уполномоченного на то, что для обвиняемых по данному уголовному делу были, по ее мнению, созданы более благоприятные условия содержания, нежели для других заключенных. После своего освобождения она пришла на прием к Уполномоченному в сопровождении адвоката и другой обвиняемой по данному делу – гражданки Й. – для того чтобы подробно рассказать об отличиях в обращении с заключенными.

В своих доводах заявительницы основывались на личных наблюдениях, правилах внутреннего распорядка СИЗО № 5 и рассказах своих сокамерниц.

Заявительницы утверждали, что до прибытия активистов Гринпреасе другие заключенные могли мыться в душе один раз в неделю, после их появления – ежедневно.

Следует отметить, что принимать душ по правилам внутреннего распорядка заключенные имеют право не реже одного раза в неделю<sup>14</sup>. При этом государствам-участникам Совета Европы рекомендовано обеспечивать заключенным по возможности ежедневные гигиенические процедуры не реже двух раз в неделю<sup>15</sup>. По мнению Уполномоченного, соблюдение данного стандарта особенно важно в отношении заключенных женщин.

Гражданки М. и Й. также сообщили Уполномоченному, что в период их пребывания в СИЗО режим содержания заклю-

<sup>14</sup> Пункт 45 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 октября 2005 года № 189.

<sup>15</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы, принятая 11 января 2006 года, Rec(2006)2.

ченных был смягчен. По наблюдениям заявительниц, другие подозреваемые и обвиняемые пребывают в «состоянии постоянного страха» перед сотрудниками СИЗО. Заявительницы рассказали и о неудовлетворительных условиях конвоирования подозреваемых и обвиняемых в судебные заседания.

Уполномоченный принял к сведению эти сигналы и продолжит свою работу по контролю за соблюдением прав человека в СИЗО Санкт-Петербурга.

В том, что касается режима содержания и взаимоотношений между заключенными и сотрудниками СИЗО, оценку соответствия их требованиям об уважении достоинства личности представляется разумным проводить в свете выводов ЕКПП. Так, Комитет отметил неадекватность распорядка дня заключенных, большую часть времени проводящих в своих камерах в состоянии вынужденного бездействия. Такое времяпрепровождение оказывает пагубное воздействие на психику заключенных. Поэтому помимо улучшения материальных условий содержания, ЕКПП рекомендовал организацию полезных и осмысленных видов деятельности заключенных за пределами камер<sup>16</sup>. Относительно взаимоотношений между заключенными и сотрудниками следственных изоляторов ЕКПП констатировал, что они сводятся к минимуму и носят «милитаристский» характер. По мнению ЕКПП, такое отношение следует фундаментально изменить в сторону динамического подхода к обеспечению порядка и безопасности<sup>17</sup>.

**Неоказание медицинской помощи** человеку, лишенному свободы, может представлять собой обращение, не совместимое с требованиями о запрете пыток.

В рамках эксперимента по внедрению новой модели медицинского обеспечения лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в Санкт-Петербурге и некоторых других регионах России созданы медико-санитарные части, выведенные из подчинения начальника территориального управления ФСИН и подчиняющиеся непосредственно ФСИН России. В Санкт-Петербурге и Ленинградской области таким учреждением является медико-санитарная часть № 78 (МСЧ-78) ФСИН России.

Несмотря на данные структурные изменения Уполномоченный продолжает получать жалобы заключенных на ненадлежащее оказание медицинской помощи в СИЗО и исправительных учреждениях. В 2013 году в адрес омбудсмана поступило 41 обращение, связанное с оказанием медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Вызывает беспокойство длительность рассмотрения запросов о согласовании даты начала лечения осужденных из других регионов в больнице №1 ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России (больнице им. Ф.П. Газа), находящейся в Санкт-Петербурге. Так, осенью 2013 года к Уполномоченному обратилась Уполно-



*Одна из камер в СИЗО № 4.*

<sup>16</sup> Пункт 66 доклада ЕКПП, опубликованного 17 декабря 2013 года.

<sup>17</sup> Пункт 76 доклада ЕКПП, опубликованного 17 декабря 2013 года.



*Больница № 1 ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России (бывшая областная больница им. Ф.П. Гааза).*

*На фото справа: Уполномоченный и начальник УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Игорь Потапенко осматривают больницу № 1 ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России вместе с руководством и медицинским персоналом клиники. 08.08.2013.*

моченный по правам человека в Саратовской области в связи с длительной задержкой в госпитализации саратовских заключенных, страдающих тяжелыми формами заболеваний, в больницу им. Ф.И. Гааза. После запроса Уполномоченного в МСЧ-78 были выявлены факты нарушения сроков согласования запросов, поступивших из Саратовской области, к виновным применены административные взыскания.

По данным МСЧ-78 ФСИН России, каждый четвертый осужденный, содержащийся в исправительных учреждениях Санкт-Петербурга и Ленинградской области, ВИЧ-инфицирован.

В октябре 2013 года по инициативе Уполномоченного впервые в Санкт-Петербурге состоялось межведомственное совещание, посвященное проблемам оказания медицинской помощи и социальной поддержки ВИЧ-инфицированным, находящимся в местах принудительного содержания, а также вопросам предотвращения дальнейшего распространения вируса иммунодефицита и его профилактики.

В рамках подготовки к совещанию в августе 2013 года Уполномоченный посетил больницу им. Ф.П. Гааза, в туберкулезном легочно-хирургическом отделении которой проходят лечение преимущественно пациенты с активным туберкулезом легких на фоне прогрессирования ВИЧ-инфекции. Количество таких больных варьируется от 18 до 30 ежемесячно.

Уполномоченный побывал также в колонии-поселении № 1 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. На момент визита омбудсмана в учреждении отбывали наказание 293 человека (70% из них – жители Санкт-Петербурга): 98 из них ВИЧ-инфицированы, 32 – больны туберкулезом, 256 – вирусным гепатитом С.

Одной из основных проблем в учреждении является оказание квалифицированной медицинской помощи в связи с тем,

что в здравпункте колонии работают только 2 медсестры, а врач-инфекционист отсутствует. По информации МСЧ-78, специализированные медицинские услуги осужденные получают за пределами колонии.

В рамках подготовки межведомственного совещания Уполномоченный также встретился с руководством Центра по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями (Центр СПИД) Санкт-Петербурга. По мнению руководителя Центра СПИД Н. Беякова, современная высокоэффективная антиретровирусная терапия позволяет восстановить функции иммунной системы, снизить число осложнений и продлить жизнь ВИЧ-инфицированным, а полноценная химиопрофилактика снижает риск передачи ВИЧ от матери ребенку практически до нуля.

10 октября 2013 года в помещении Главного управления Минюста России по Санкт-Петербургу (Дом юриста) состоялось межведомственное совещание, в котором приняли участие представители УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и других регионов, МСЧ-69 и МСЧ-78 ФСИН России и члены общественных наблюдательных комиссий (ОНК). Своим опытом по оказанию медицинской и социальной помощи ВИЧ-инфицированным поделились специалисты Центра СПИД, эксперты Датского национального фонда по борьбе со СПИД, региональной благотворительной организации «Имена+», межрегиональной общественной организации «Общество ВИЧ-инфицированных и больных СПИД «Позитивный диалог», благотворительных фондов «Свеча» и «Гуманитарное действие», общественных организаций «Врачи детям» и «Е.В.А.». В совещании также приняли участие уполномоченные по правам человека из Ленинградской, Архангельской, Тверской и Вологодской областей, руководитель аппарата уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае.

По данным Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга, на 1 сентября 2013 года в городе зарегистрировано 57 583 ВИЧ-инфицированных, включая находящихся в местах лишения свободы. Ежегодно регистрируется до 4,5 тысяч новых больных. Однако, по оценкам специалистов Центра СПИД, официальная статистика в несколько раз ниже реальных показателей<sup>18</sup>.

По данным ФСИН России, в пенитенциарных учреждениях Северо-Западного федерального округа получают антиретровирусную терапию 23% больных ВИЧ-инфекцией, что в сравнении с 2010 годом составляет пятикратное увеличение. Вызывает тревогу, что после освобождения на учет в учреждения гражданского здравоохранения встают лишь 67% ВИЧ-инфицированных.

<sup>18</sup> «Еще в 2010 году специалисты нашего центра провели исследования с использованием математического моделирования и установили, что при официальном на тот момент числе ВИЧ-инфицированных в городе – 40 тысяч человек, реальное число приближалось к 125 тысячам. На сегодняшний день подобное соотношение остается актуальным. При этом, как показывает практика, большинство ВИЧ-инфицированных, не попавших в официальную статистику, не знают о своем заболевании», – сказала заместитель главного врача Центра Татьяна Виноградова.

# 25%

осужденных,  
содержащихся  
в исправительных  
учреждениях  
Санкт-Петербурга  
и Ленинградской  
области,  
ВИЧ-инфицированы.



Санкт-Петербургский центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями (Центр СПИД).

На фото (слева направо): Руководитель Центра СПИД Николай Беяков, заместитель главного врача по профилактической и медико-социальной работе Любовь Тарита, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Александр Шишлов. 27.08.2013.



*Межведомственное совещание, посвященное проблемам оказания медицинской помощи и социальной поддержки ВИЧ-инфицированным, находящимся в местах принудительного содержания. 10.10.2013.*

*На фото (слева направо): помощник начальника управления по соблюдению прав человека в УИС Елена Кузнецова, заместитель главного врача Центра СПИД Татьяна Виноградова, руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге Ольга Штанникова, Александр Шишлов, председатель ОНК Санкт-Петербурга Владимир Шнитке.*

По итогам совещания был вынесен ряд рекомендаций, среди которых:

- организация передачи информации о ВИЧ-инфицированных, освободившихся из мест исполнения наказания, в центры по профилактике и борьбе со СПИД;

- выдача ВИЧ-инфицированным, освободившимся из мест лишения свободы, медицинских заключений (если во время нахождения в системе ФСИН была назначена антиретровирусная терапия, то эта схема должна быть отражена в медицинском заключении);

- обеспечение доступа ВИЧ-инфицированных осужденных к информации о своих правах на обеспечение медицинскими и социальными услугами (в том числе в виде листовок, специализированной литературы, консультаций специалистов);

- организация в учреждениях УФСИН просветительских программ по профилактике передачи ВИЧ-инфекции как среди осужденных, так и среди персонала;

- независимый мониторинг качества оказания ВИЧ-инфицированным медицинских услуг в системе ФСИН.

На совещании также обсуждались итоги эксперимента по выведению медико-санитарных частей из подчинения территориальным управлениям ФСИН России. Несмотря на то, что руководство ФСИН России уже признало успешность эксперимента, ЕКПП настаивает, что только бóльшая вовлеченность Министерства здравоохранения России в предоставление медицинских услуг заключенным поможет обеспечить им оптимальную медицинскую помощь<sup>19</sup>. Подобное мнение поддерживают и в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека<sup>20</sup>.

**По итогам совещания была достигнута договоренность о сотрудничестве между Центром СПИД и МСЧ-78 ФСИН России.**

**Условия содержания в Центре для содержания иностранных граждан,** подлежащих административному выдворению или депортации в Красном Селе являются предметом пристального внимания Уполномоченного. Вплоть до 31 декабря 2013 года Центр находился в ведении ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а с 1 января 2014 года он передан в ведение УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и именуется теперь Специальным учреждением временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ).

14 августа 2013 года Уполномоченный посетил Центр.

Необходимо отметить переполненность Центра, рассчитанного на 176 мест. Если по состоянию на 27 июня 2012 года в нем содержалось 183 человека, то со вступлением в силу 9 августа 2013 года изменений в КоАП перенаселенность приняла

<sup>19</sup> Пункт 116 доклада ЕКПП от 17 декабря 2013 года.

<sup>20</sup> Сообщение РИА Новости от 30 января 2014 года.



более серьезный масштаб<sup>21</sup>. Так, в июле 2013 года среднесуточная наполняемость Центра составила 253 человека. По состоянию на 14 августа 2013 года в Центре находилось 309 человек. Столь значительная перенаселенность в сочетании с другими сопутствующими трудностями может представлять собой негуманное обращение. Следует учитывать при этом, что в ожидании выдворения граждане содержатся в Центре в течение продолжительного времени, доходящего до двух лет<sup>22</sup>. При этом руководство и сотрудники Центра прилагают максимум усилий для обеспечения удовлетворительных условий пребывания содержащихся в нем лиц.

В 2013 году к Уполномоченному не поступали жалобы на условия содержания в Центре. В связи с тем, что в данном учреждении находятся иностранные граждане, представляющие уязвимую группу, омбудсман направил запросы неправительственным организациям и адвокатам, специализирующимся на оказании юридической помощи этой категории лиц.

В ответ на запрос Уполномоченного адвокат О.П. Цейтлина сообщила, что в Центре не созданы условия для осмысленной деятельности – люди пребывают в информационной изоляции. Очень редко предоставляются прогулки. Так, содержащийся в Центре с августа 2013 года гражданин Сирии Н. ни разу не был выведен на прогулку в течение всего срока содержания, также как и гражданин Сомали А., находящийся в Центре с июля 2013 года. Адвокат указывает и на отсутствие в Центре квалифицированной медицинской помощи.

Особую тревогу вызывают случаи содержания в Центре беременных женщин. Информацию о пребывании в Центре беременных женщин подтвердили и в Санкт-Петербургском отделении Российского Красного Креста.

Так, гражданка Таджикистана М. находилась в учреждении с ноября 2013 года по январь 2014 года, гражданка Сомали С. – с июля 2013 года по январь 2014 года. Эти женщины не осматривались врачами-специалистами, им не предоставлялось специального питания. Только в связи с резким ухудшением состояния здоровья гражданка С. была в экстренном порядке госпитализирована на родовое отделение СПб ГУЗ «Родильный дом № 16».

Уполномоченный считает, что содержание беременных женщин в Центре при отсутствии специальных условий недопустимо. В соответствии с пунктом 8 Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 года № 627, запрещается содержать

<sup>21</sup> После введения в действие части 3 статьи 18.8 Кодекса об административных нарушениях Федеральным законом от 23.07.2013 № 207-ФЗ, за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо правил пребывания в Российской Федерации, если такие действия совершены на территории Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Москвы или Московской области, в качестве санкции помимо штрафа предусмотрено административное выдворение. Данная санкция безальтернативна.

<sup>22</sup> См. подглаву о праве на свободу и личную неприкосновенность.



*Центр для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации.*



задержанных за административные правонарушения беременных женщин. Кроме того, часть 2 статьи 3.9 КоАП РФ запрещает применение административного ареста к беременным женщинам. При этом содержание в Центре, как правило, представляет собой более длительную меру административного принуждения, чем административный арест.

**Представляется, что для решения данной проблемы необходимо внесение изменений в законодательство, предусматривающих нормативное закрепление условий содержания в специальных учреждениях ФМС России беременных женщин, отвечающих их специальным потребностям в питании, режиме содержания и медицинском наблюдении.**

До тех пор, пока такие условия не будут обеспечены, содержание беременных женщин в специальных учреждениях ФМС может приводить к нарушению статьи 24 Конвенции о правах ребенка.

В связи с переходом специальных учреждений для иностранных граждан в подчинение территориальным подразделениям ФМС России был принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование режима содержания. В частности, принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 1306 об утверждении правил содержания в специальных учреждениях ФМС России иностранных граждан и лиц без гражданства. Данное постановление, к сожалению, не регламентирует ряд важных вопросов, таких как право содержащихся лиц на ежедневную прогулку и оказание медицинской помощи врачам.

**По мнению Уполномоченного, для устранения перечисленных пробелов в законодательстве целесообразно разра-**

**ботать и принять федеральный закон о содержании в специальных учреждениях ФМС России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению.**

Следует также отметить, что специальные учреждения для иностранных граждан, наравне с другими местами принудительного содержания, должны подлежать общественному контролю. В настоящее время статья 2 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» не включает специальные учреждения для иностранных граждан в число мест принудительного содержания. Следовательно, действующие на основании данного закона Общественные наблюдательные комиссии формально не имеют права посещать такие учреждения для иностранных граждан и тем самым осуществлять контроль за соблюдением их прав.

**Уполномоченный считает, что статья 2 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» нуждается в дополнении о том, что специальные учреждения ФМС России также являются местами принудительного содержания.**

Проблему перенаселенности Центра, а с 2014 года Специального учреждения временного содержания иностранных граждан прокуратура Санкт-Петербурга предлагает решить за счет выделения нового здания<sup>23</sup>. Уполномоченный полностью поддерживает данную инициативу. Кроме того, для решения проблемы перенаселенности Центра судам следует более активно применять контролируемый самостоятельный выезд лиц, подлежащих административному выдворению, в том числе беременных женщин, за пределы Российской Федерации в соответствии со статьей 32.10 КоАП.

В ряде государств в настоящее время продолжают военные конфликты, жертвами которых становится гражданское население, действуют политические режимы, преследующие определенные группы людей. По оценке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 2013 год стал рекордным по количеству вынужденно перемещенных лиц. Страной самого массового перемещения стала Сирия<sup>24</sup>.

В соответствии с практикой межгосударственных органов по защите прав человека выдача, выдворение или депортация



*Посещение Уполномоченным Центра для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации. 14.08.2013.*

<sup>23</sup> Вх. № 15-22/14-54-0 от 17.02.2014.

<sup>24</sup> Доклад УВКБ ООН за первую половину 2013 года и пресс-релиз Представительства УВКБ ООН в России от 24 декабря 2013 года.

человека нарушают абсолютный запрет пыток, когда имеются существенные основания полагать, что лицо подвергнется в государстве назначения реальному риску пыток или иного жестокого обращения или наказания<sup>25</sup>.

По информации УФМС России в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в 2013 году в Санкт-Петербурге о признании беженцем ходатайствовало 116 человек, из них 70 являлись гражданами Сирии. Ни одно из ходатайств не было удовлетворено. Для сравнения, в 2012 году было подано 29 ходатайств о признании беженцем, удовлетворено два ходатайства: одно – гражданина Грузии, второе – гражданина Афганистана. Количество лиц, подавших заявления о предоставлении временного убежища, в 2013 году составило 90 человек, из них граждан Сирии – 68. Временное убежище было предоставлено 119-ти лицам, из них 58 – гражданам Афганистана, 49 – гражданам Сирии.

Отсутствие удовлетворенных ходатайств о предоставлении статуса беженца на фоне роста их числа вызывает серьезную озабоченность в том, что касается функционирования института убежища.

Следует отметить, что решениями от 13 февраля 2014 года Ленинградский областной суд изменил два постановления Выборгского городского суда Ленинградской области от 24 января 2014 года по делам о выдворении двух граждан Сирии А. и М., привлеченных к административной ответственности по части 3 статьи 18.8 КоАП за нарушение режима пребывания в Российской Федерации. Суд принял во внимание объяснения граждан Сирии о том, что своевременно покинуть территорию России им не удалось по причине войны в стране их происхождения. Суд учел письмо из Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации от 13 февраля 2013 года, в котором говорится, что «исход населения из Сирии расценивается как перемещение беженцев, требующее предоставления международной защиты до тех пор, пока ситуация с безопасностью и соблюдением прав человека в Сирии не улучшится и не будут созданы условия для добровольного возвращения с соблюдением безопасности и уважения к человеческому достоинству. УВКБ ООН по-прежнему призывает все страны обеспечить право на убежище лицам, покидающим Сирию, ввиду того, что они нуждаются в международной защите. При въезде и допуске лиц, бежавших из Сирии, необходимо учитывать потребности в защите, независимо от того, пытаются ли эти лица въехать в страну без надлежащих документов или иным неправомерным образом». Ввиду того, что привлеченные к ответственности граждане подали заявления о предоставлении временного убежища, суд исключил из постановлений суда первой инстанции указание

<sup>25</sup> Европейский суд по правам человека, постановление по делу «Серинг против Великобритании» (жалоба № 14038/88) от 7 июля 1989 года; Комитет ООН против пыток, сообщение «Абдусаматов и другие против Казахстана», № 444/2010, соображение, принятое на 48-й сессии 7 мая – 1 июня 2012 года.

о назначении им наказания в виде административного выдворения и предписал освободить их из Центра для содержания иностранных граждан<sup>26</sup>.

9 августа 2013 года Уполномоченный встретился с представителем Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации Баисой Вак-Войей, в ходе которой была достигнута договоренность о сотрудничестве в сфере правового просвещения и анализа пробелов российского законодательства, регулирующего предоставление убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

<sup>26</sup> Решения Ленинградского областного суда от 13 февраля 2014 года по делам №№ 7-242/2014 и 7/243/2014.



*Встреча с делегацией Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации. 09.08.2013.*



**Обеспечение равноправия  
и защита от дискриминации**

На фото слева: скульптурная композиция «Дружба». Скульптор Михаил Аникушин. 1987 год. Установлена в Аникушинском сквере в 2000 году.

## 1.2. Обеспечение равноправия и защита от дискриминации

Равенство перед законом и судом, запрет дискриминации имеют важнейшее значение для реализации прав человека. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека провозглашено, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Нельзя забывать, что в основе таких варварских явлений, как геноцид, апартеид, преступления против человечности лежит именно дискриминация.

Принципы недискриминации и равенства признаются во всех международных договорах о защите прав и свобод человека, участницей которых является Российская Федерация. Статья 19 Конституции Российской Федерации предусматривает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Включение «других обстоятельств» указывает на то, что данный перечень запрещенных оснований дискриминации не является исчерпывающим.

Одним из наиболее распространенных видов дискриминации в сфере труда является дискриминация по признаку пола, основанная на патриархальном представлении части российского общества о вторичности профессиональной занятости для женщин и особой важности профессиональной занятости для мужчин как кормильцев семьи.

### *Всеобщая декларация прав человека*

#### **Статья 2**

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

*Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.*

## **Всеобщая декларация прав человека**

### **Статья 7**

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

Нередко от молодых женщин, ищущих работу, работодатель требует отчета об их жизненных планах, в том числе о желании иметь детей. Беременность может стать причиной незаконного увольнения женщины. Такие же проблемы возникают у женщин, имеющих малолетних детей.

В 2013 году возросло число обращений к Уполномоченному от беременных женщин (с пяти в 2012 году до девяти в 2013 году) о нарушениях их трудовых прав. Примеры таких обращений приведены в разделе «Право на труд». Одной из проблем, о которых беременные женщины сообщали Уполномоченному, было принуждение их к увольнению со стороны работодателя.

Значительный опыт в защите женщин от дискриминации в сфере труда накоплен Санкт-Петербургской общественной организацией «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская Эгида». По информации, представленной Уполномоченному, в 2013 году за правовой помощью в «Петербургскую Эгиду» обратились 266 женщин, ожидающих рождения ребенка или имеющих детей в возрасте до трех лет. 26 из них (9,8%) сообщили о том, что были незаконно уволены, либо о том, что их принуждали к увольнению. 37 беременных женщин сообщили об отказе работодателя в переводе их на более легкую работу и отказе в предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

**Другой группой населения, сталкивающейся с дискриминацией, препятствующей им полноценно участвовать в жизни общества, являются лица с ограниченными возможностями здоровья.** Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция ООН о правах инвалидов специально выделила инвалидность как самостоятельное основание дискриминации и дополнила международное право понятием о таком виде дискриминации, как «отказ в разумном приспособлении». Статья 2 Конвенции определяет «разумное приспособление» как внесение в каждом конкретном случае необходимых модификаций, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, для реализации инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

К Уполномоченному обратился инвалид II группы по общему заболеванию Р. Заявитель просил Уполномоченного разъяснить, содержатся ли признаки дискриминации в действиях его бывшего работодателя. Работодатель, сократив должность, на которой работал гражданин Р., не предложил ему иную, соответствующую его квалификации, ссылаясь на то, что по состоянию здоровья Р. требовался сокращенный рабочий день, тогда как продолжительность рабочего дня на имеющихся вакантных должностях предполагала 40-часовую трудовую неделю. При этом работодатель никак не объяснил, почему график работы на имеющихся вакантных должностях невозможно адаптировать под потребности инвалида в сокращенном рабочем дне.



**Для более полной имплементации положений Конвенции ООН о правах инвалидов на национальном уровне представляется необходимым внести изменения в действующее законодательство, в частности, в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», обязывающие работодателя обосновывать невозможность приспособления условий труда под специальные потребности инвалида<sup>2</sup>.**

В последнее время вызывает тревогу распространение в обществе ксенофобии. В ряде случаев ксенофобия принимает насильственные формы.

С 26 по 31 июля 2013 года в разных районах Санкт-Петербурга прошли акции радикально настроенных лиц, так называемые «русские зачистки», направленные на пресечение «незаконной уличной торговли», которую, по мнению инициаторов и участников этих рейдов, осуществляют исключительно иностранные граждане. По многочисленным свидетельствам, в т. ч. видеозаписям, противоправные действия совершались в отношении представителей национальных меньшинств и носили ярко выраженный ненавистнический и ксенофобский характер.

4 ноября 2013 года ультраправые активисты на станции метро «Удельная» провели акцию «белый вагон» и устроили погром на местном рынке. Средства массовой информации сообщали о том, что от 40 до 50 молодых людей ехали в вагоне метро и заметили находящихся в соседнем вагоне людей «неславянской внешности». На станции метро «Удельная» молодые люди пересели в следующий вагон и с криками «убивай» и «один за всех и все за одного» стали избивать иностранцев. Есть сообщения об аналогичном инциденте на станции метро «Невский проспект».

23 ноября 2013 года на проспекте Энгельса группа молодых людей в медицинских масках пыталась напасть на людей «азиатской внешности». Эти действия были вовремя пресечены полицией.

Выше приведены только несколько примеров из десятков случаев публичного и насильственного проявления ксенофобии, имевших место в Санкт-Петербурге в 2013 году. По данным ИЦ ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в отношении иностранных граждан в 2013 году совершено 707 преступлений (на 0,4% меньше, чем в 2012 году), из них только одно – экстремистской направленности.

**По мнению Уполномоченного, исключительно важно, чтобы полиция своевременно предупреждала и пресекала случаи насильственного проявления ксенофобии, а виновные в их совершении лица привлекались к ответственности. При этом особое значение имеет правильная квалификация таких деяний, учитывающая в качествеотягчающих вину**

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 19**

*1. Все равны перед законом и судом.*

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

*3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.*

<sup>2</sup> См. также разделы «Право на труд» и «Права людей с ограниченными возможностями здоровья».

**обстоятельств мотивы вражды и ненависти, которыми руководствуются нападающие. Для профилактики правонарушений, совершенных по мотивам ксенофобии и ненависти, существенное значение имело бы более широкое распространение информации об ответственности, которую понесли виновные.**

29–30 октября 2013 года в Санкт-Петербурге состоялся международный научно-практический семинар «Поощрение равенства и борьба с дискриминацией по признакам национальности и гражданства», организованный Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге.

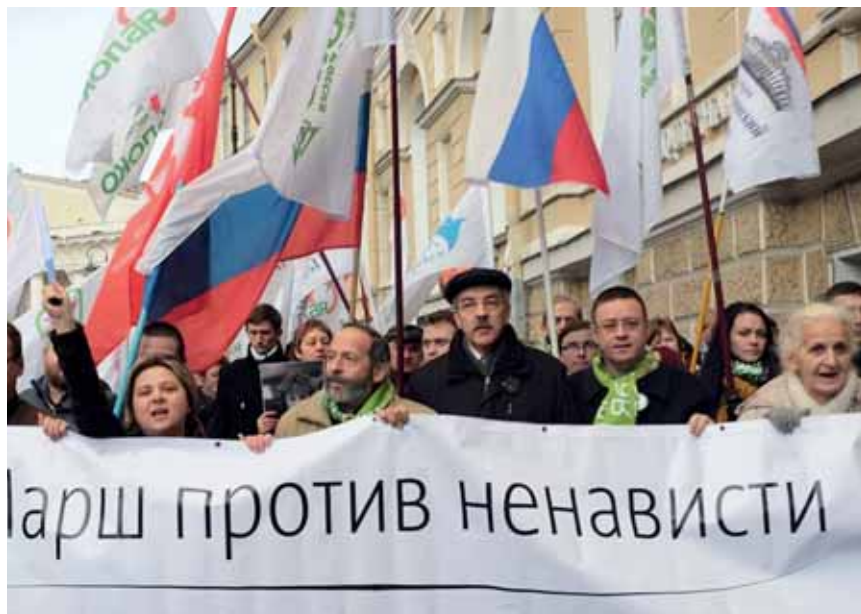
В работе семинара приняли участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин, уполномоченные по правам человека из 25 субъектов Российской Федерации, представители Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, международные и российские эксперты в области противодействия дискриминации по признакам национальности и гражданства.

Правовое содержание дискриминации, в особенности форм косвенной дискриминации, и оценка того, является ли то или иное обращение дискриминационным, зачастую вызывают трудности даже у специалистов в области прав человека. В рамках научно-практического семинара эксперты в области дискриминации поделились с российскими уполномоченными по правам человека практическим опытом реализации международно-правовых стандартов прав человека в данной области.



*Международный научно-практический семинар «Поощрение равенства и борьба с дискриминацией по признакам национальности и гражданства». 29.10.2013.*





*Марш против ненависти.  
02.11.2013.*

2 ноября 2013 года Уполномоченный принял участие в «Марше против ненависти», посвященном противостоянию нетерпимости, ксенофобии и дискриминации. Участники марша выступили под лозунгом «За Россию без погромов». Акция проводится с 2004 года в память об убитом учёном-антропологе и правозащитнике Николае Михайловиче Гиренко, выступавшем в качестве эксперта в судах по делам о преступлениях на почве национальной ненависти, и приурочена ко дню его рождения. **При организации этого публичного мероприятия впервые за все время его проведения возникли сложности в согласовании ставшего традиционным места проведения акции (пл. Сахарова), обусловленные внесенными в марте 2013 года изменениями в Закон Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».**

Важную роль в выявлении фактов дискриминации и оказании помощи ее жертвам играют некоммерческие организации, такие как Антисексизмационный центр (далее – АЦ) «Мемориал», оказывающий правовую помощь иностранным гражданам и представителям национальных меньшинств.

**Еще одной группой, в отношении которой наблюдается рост ксенофобии, являются люди нетрадиционной сексуальной ориентации.**

В 2013 году в Санкт-Петербурге имели место многочисленные факты организованного противодействия законным публичным мероприятиям ЛГБТ-сообщества со стороны враждебно настроенных граждан, которые перекрывали доступ к месту проведения акций, подвергали их участников оскорблениям и нападениям.



*Церемония открытия VI Международного ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о Бок». 21.11.2013.*

Так, 17 мая 2013 года в едином специально отведенном месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений на Марсовом поле проводился митинг, посвященный Международному дню борьбы против гомофобии и трансфобии. Место митинга было огорожено металлическими конструкциями. Противники проведения акции бросали в сторону ее участников дымовые шашки и камни. Митинг был прекращен правоохранительными органами через 20 минут после начала в связи с «созданием реальной угрозы жизни, здоровью и имуществу граждан».

29 июня 2013 года на Марсовом поле состоялся митинг для привлечения внимания общества и власти к нарушениям гражданских прав в отношении лиц нетрадиционной сексуальной ориентации. В результате агрессивных действий противников имелись пострадавшие, в т. ч. сотрудник правоохранительных органов.

С 21 по 30 ноября 2013 года в Санкт-Петербурге проходил Международный ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о Бок». За время проведения фестиваля в полицию несколько раз поступали сообщения о том, что площадки, на которых проходили мероприятия, заминированы, и это практически срывало показы фильмов. Противники фестиваля собирались у мест проведения кинопоказов и пытались попасть на мероприятия.

В 2013 году столкновения между представителями ЛГБТ-сообщества и их противниками в ряде случаев имели тяжелые последствия.

Так, 3 ноября 2013 года в помещении организации «LaSky» ворвались двое вооруженных мужчин в масках. В результате нападения гражданка П. получила ушибы спины, а гражданину Ч. выстрелом из травматического оружия был необратимо поврежден глаз. На сегодняшний день это преступление квалифицируется как хулиганство.

Похожее преступление было совершено 17 мая 2012 года, когда гражданин Л. выстрелил из газового пистолета в участника акции «Радужный флэшмоб». 11 ноября 2013 года Петроградский районный суд приговорил гражданина Л. за хулиганство к одному году лишения свободы условно с испытательным сроком в один год, обязав выплатить пострадавшему 10 тыс. рублей.

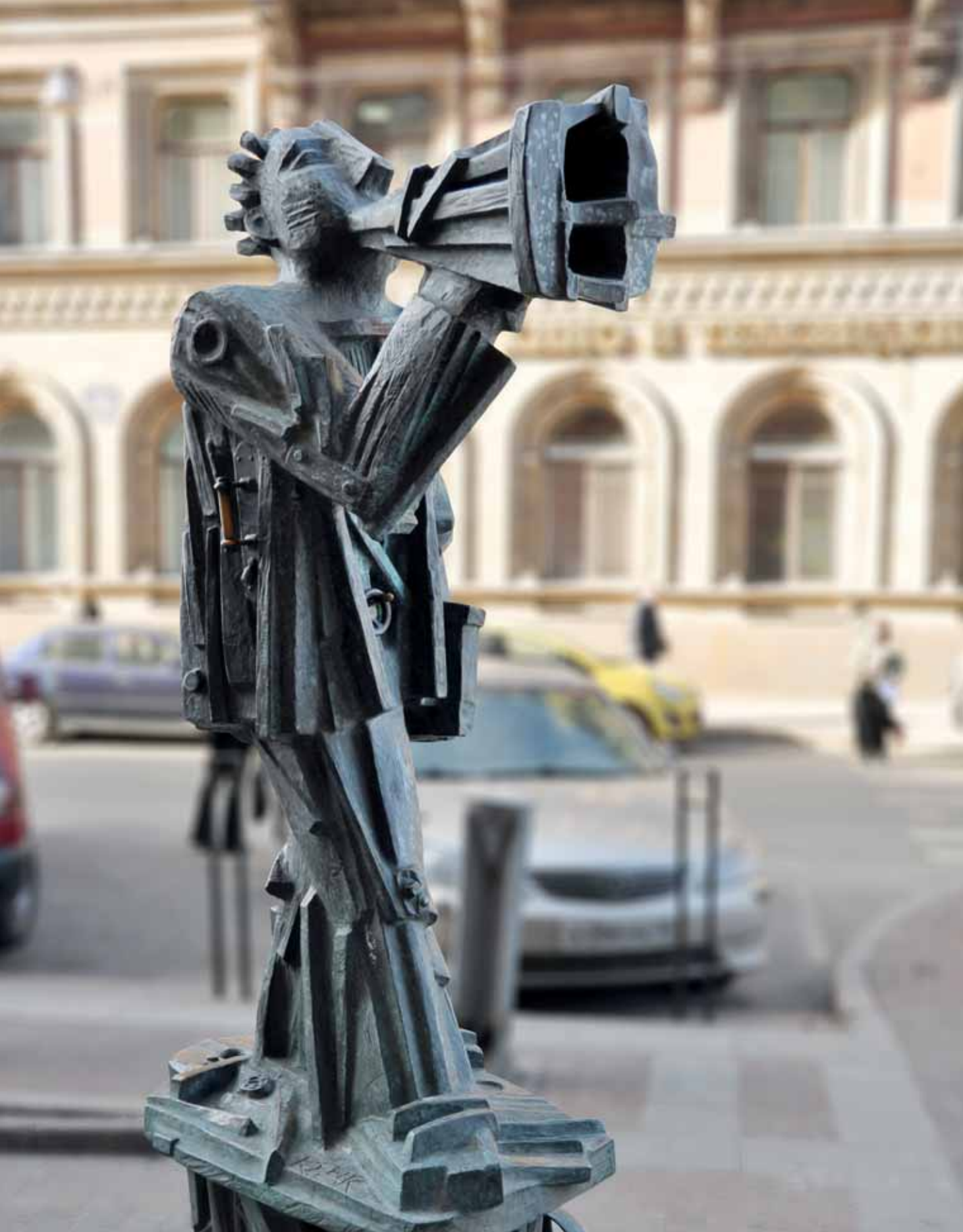
ЛГБТ-организация «Выход» информировала Уполномоченного о том, что представители ЛГБТ-сообщества неоднократно задерживались правоохранительными органами безо всяких к тому оснований даже после согласованных публичных мероприятий. В частности, около 30 активистов были задержаны 29 июня 2013 года после митинга на Марсовом поле. Были составлены соответствующие протоколы, однако впоследствии все возбужденные дела об административных правонарушениях были прекращены судом.

В докладе за 2012 год Уполномоченным отмечались озабоченности, вызванные принятыми в марте 2012 года дополнениями Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (в частности, статьей 7-1 «Публичные действия, направленные на пропаганду мужеложества, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних») и предлагалось делать выводы о целесообразности этих дополнений на основе правоприменительной и судебной практики. Такая практика за 2012–2013 годы подтверждает актуальность высказывавшихся относительно этого закона критических замечаний.

Так, по данным ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Управления Судебного департамента в Санкт-Петербурге в 2013 году было возбуждено только одно дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7-1 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (в 2012 году – 6), однако судебных решений ни по одному из них принято не было.

24 июля 2013 года Уполномоченный направил в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга подготовленную по запросу омбудсмана пояснительную записку Управления Верховного комиссара ООН по правам человека относительно вышеуказанных изменений Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». В ответе председателя Комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, который ссылался на письмо представительства Министерства иностранных дел в Санкт-Петербурге, сообщалось, что заключения Управления Верховного комиссара ООН по правам человека не налагают на Законодательное Собрание Санкт-Петербурга никаких обязанностей по изменению законодательства Санкт-Петербурга.

Однако Уполномоченный и не ставил вопрос об обязанности. Вызывает сожаление, что рекомендации Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, как и приведенные в пояснительной записке примеры несоответствия статьи 7-1 нормам международного права, не рассматривались в Законодательном Собрании по существу.



**Право на свободу собраний  
Право на объединение**

На фото слева: памятник неизвестному организатору («Глашатай») на Большой Московской улице. Скульптор Дмитрий Каминкер. Установлен в 2005 году.

## 1.3. Право на свободу собраний. Право на объединение

### 1.3.1. Свобода собраний

Право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, закрепленное в статье 31 Конституции Российской Федерации, является одним из основополагающих элементов правового статуса личности в демократическом правовом государстве. Это право позволяет гражданам публично отстаивать все остальные права.

Право человека на свободу мирных собраний и ассоциаций провозглашено во Всеобщей декларации прав человека (ст. 20), в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 21), в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 11).

Для эффективной защиты права граждан на свободу собраний Уполномоченный анализирует законодательство Санкт-Петербурга, содействует его совершенствованию, рассматривает обращения граждан и организаций, направляет рекомендации в соответствующие органы государственной власти, обеспечивает наблюдение за городскими публичными мероприятиями.

В 2013 году было обеспечено наблюдение за соблюдением прав граждан в ходе 51 публичного мероприятия, отчеты о наблюдении размещены на официальном сайте Уполномоченного.

По данным Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, в 2013 году поступило 452 уведомления о проведении публичных мероприятий. Из них в ответ на 271 уведомление организаторам было предложено

#### *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 31**

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



**Уполномоченный  
по правам человека  
в Российской Федерации  
ВЛАДИМИР ЛУКИН:**

*«На первый план все чаще выходят проблемы, связанные со свободой шествий и демонстраций, честными выборами.*

*Наши граждане начинают постепенно смещать баланс в первую часть лозунга: «Нет хлеба без свободы, нет свободы без хлеба!» Им уже важно, чтобы они не только были сыты и хорошо одевались, но и вольно дышали, чувствовали себя в своей стране не гостями и не рабами, а людьми, которые имеют право голоса, право выбора».*

рассмотреть возможность изменения времени и (или) места проведения публичных мероприятий, а также устранить несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий требованиям действующего законодательства.

В большинстве случаев отказы Комитета в согласовании первоначально поданных уведомлений были обоснованными и законными. Однако в ряде случаев предлагаемые организаторам публичных мероприятий «альтернативные» места для их проведения не позволяли достигнуть заявленных целей. Представляется, что необоснованные отказы в согласовании публичных мероприятий, приводящие к практической невозможности их проведения в установленном законом порядке могут подталкивать граждан, желающих реализовать свое конституционное право, к нарушению закона и проведению несогласованных акций.

Так, группа граждан подала уведомления на проведение митинга 18 июля 2013 года в одном из четырех мест: на площади Академика Сахарова, Пролетарской Диктатуры, Конюшенной или Пионерской площади. По всем четырем уведомлениям организаторам было отказано в согласовании. В результате 18 июля 2013 года граждане провели несогласованную акцию на Малой Садовой улице, на которой сотрудниками полиции было задержано более 50 человек.

Одной из причин, по которым уполномоченные органы государственной власти чаще всего отказывают гражданам в согласовании времени и места проведения мероприятия, является то обстоятельство, что в это время и на этом месте будет проводиться другое, ранее согласованное мероприятие.

24 февраля 2013 года коалиция «Демократический Петербург» планировала провести митинг, однако организаторы не получили согласования на проведение митинга ни по одному из предложенных ими 20 мест – им сообщили, что в заявленное время в этих местах уже запланированы другие мероприятия. В день и час несостоявшегося митинга его инициаторы вместе с представителями СМИ посетили 16 из этих мест, провели фото и видеофиксацию. По поступившей от гражданских активистов информации, в большинстве случаев никаких мероприятий или работ, которыми были обоснованы отказы в согласовании акций, обнаружено не было<sup>1</sup>.

**Значительное влияние на реализацию права граждан на свободу собраний в 2013 году оказали изменения федерального законодательства и законодательства Санкт-Петербурга в данной сфере.**

Вызывает озабоченность практика применения в Санкт-Петербурге пункта 1\_1 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которым установлены понятие,

<sup>1</sup> <http://www.zaks.ru/new/archive/view/119202>, <http://ombudsmanrf.org/ezhednevnyj-dajdzhest/63-2010-10-11-06-54-02/5144-демократический-петербург-проинспектировал-запрещенные-смольным-места-для-митинга>



порядок отведения и использования «единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера», или, как их часто называют, гайд-парков.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 24 декабря 2012 года № 1363 «О едином специально отведенном месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Санкт-Петербурга» было определено единственное в городе специально отведенное место на Марсовом поле.

**14 февраля 2013 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес Постановление № 4-П, в котором особо оговаривается, что при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест. Конституционный Суд, в частности, постановил, что до внесения в правовое регулирование соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.**

6 июня 2013 года Уполномоченный провел рабочее совещание по вопросам практики применения Закона Санкт-Петербурга от 8 июня 2011 года № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» с учетом изменений, внесенных в него в марте 2013 года. Во встрече приняли участие представители региональных отделений политических партий и общественных объ-



*Рабочее совещание с представителями исполнительной власти, правоохранительных органов, политических партий и некоммерческих организаций по вопросам практики применения Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге». 06.06.2013.*

единений и Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга. Основными обсуждаемыми темами стали вопросы согласования времени и места проведения публичных мероприятий на территории Санкт-Петербурга и практика использования так называемого гайд-парка на Марсовом поле.

Большинство участников совещания поддержали инициативу о размещении на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга информации о поступивших в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга уведомлениях о проведении публичных мероприятий и сообщениях о намерении использовать специально отведенное место (аналогично порядку, установленному в Москве).

По результатам совещания и в связи с принятием Конституционным Судом Постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П Уполномоченный обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с предложением рассмотреть возможность определения дополнительных специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест, одно из которых могло бы находиться на Пионерской площади. В ответе на обращение Губернатор Санкт-Петербурга сообщил, что дал соответствующее поручение подготовить проект постановления Правительства Санкт-Петербурга о дополнительных специальных местах. Однако по состоянию на 1 марта 2014 года такое постановление Правительства Санкт-Петербурга не принято.

*Шествие «За свободную и светскую Россию!». 01.05.2013.*



Серьезным препятствием для реализации права на свободу собраний является невозможность проведения публичных мероприятий вблизи зданий, занимаемых органами государственной власти, образовательными учреждениями и учреждениями здравоохранения.

Закон Санкт-Петербурга от 19 февраля 2013 года № 83-26 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» к местам, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, отнес территории, прилегающие к зданиям, занимаемым органами государственной власти Санкт-Петербурга, образовательными учреждениями и учреждениями здравоохранения. Прилегающие территории ограничиваются окружностями с радиусом 50 метров от входа в здания. В случае, если эти здания имеют ограждения, то границы территорий, на которых запрещено проводить публичные мероприятия, ограничиваются ограждениями и окружностью с радиусом 25 метров от входа на огражденные территории.

**Как установил Конституционный Суд в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П, при согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать доведение участниками публичного мероприятия своих требований до соответствующих адресатов.**

К Уполномоченному поступило обращение председателя Санкт-Петербургского регионального отделения общероссийской общественной организации «Российский студенческий союз», сообщившего об отказе Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга согласовать проведение 5 декабря 2013 года митинга на площади Академика Сахарова. Целью митинга являлось публичное обсуждение реорганизации факультетов в Санкт-Петербургском государственном университете, и этим было обусловлено место его проведения – в непосредственной близости от университета. Но поскольку площадь Академика Сахарова невелика, и к ней прилегают входы в несколько университетских корпусов, законного места для проведения митинга не нашлось.

Еще до окончательного принятия Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» Уполномоченный направил в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга предложения по его корректировке, в т. ч. на основе предложений общественных организаций, политических партий и жителей Санкт-Петербурга. Уполномоченный предложил Законодательному Собранию Санкт-Петербурга сократить перечень мест, где запрещается



*Согласованный митинг с заявленной целью: «Информирование граждан о ситуации с Санкт-Петербургским государственным бюджетным учреждением здравоохранения „Городская клиническая больница № 31“». Марсово поле. 03.02.2013.*

проведение публичных мероприятий, исключив из него Исакиевскую площадь и территории, прилегающие к входам в здания, занимаемые органами государственной власти Санкт-Петербурга, а также уменьшить размер территорий, прилегающих к входам в здания образовательных учреждений и учреждений здравоохранения, на которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Представляется, что данные предложения не потеряли своей актуальности.

**Важным механизмом для реализации права на свободу собраний является оспаривание отказов в согласовании публичных мероприятий в судебном порядке.**

Однако в большинстве случаев судебное рассмотрение таких дел начиналось после даты, на которую планировалось публичное мероприятие, и, таким образом, даже в случае признания отказа незаконным, реализовать нарушенное право фактически оказывалось невозможно.

**Конституционный Суд в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П сформулировал правовую позицию, согласно которой с федерального законодателя не снимается обязанность внести, исходя из требований Конституции Российской Федерации, изменения в регулирование сроков рассмотрения судами споров, возникающих в связи с согласованием места и (или) времени проведения публичных мероприятий с тем, чтобы обеспечить разрешение таких споров до заявленной организатором даты проведения планируемого публичного мероприятия.**

Уполномоченный полагает, что Законодательное Собрание Санкт-Петербурга могло бы выступить с соответствующей законодательной инициативой, направленной на реализацию Постановления Конституционного Суда.

*Уполномоченный наблюдает за соблюдением прав человека во время несогласованной акции на Малой Садовой улице. 18.07.2013.*



Вызывает беспокойство, что в 2013 году в Санкт-Петербурге наблюдался рост числа случаев воспрепятствования участию граждан в публичных мероприятиях лицами, имеющими взгляды, отличающиеся от взглядов организаторов и участников публичных мероприятий (см. также раздел «Обеспечение равноправия и защита от дискриминации»).

Для обеспечения гарантий права граждан на свободу собраний в статьях 5.38 КоАП РФ и 149 УК РФ установлена административная и уголовная ответственность за воспрепятствование проведению собраний, участие в митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании.

На совещании 6 июня 2013 года одним из обсуждаемых вопросов стало обеспечение безопасности участников публичных мероприятий. В связи с этим Уполномоченный выступил с рядом предложений к Главному управлению МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В частности, омбудсман рекомендовал сотрудникам правоохранительных органов в целях обеспечения прав участников публичных мероприятий устанавливать два ряда металлических ограждений, а также применять к гражданам, совершающим противоправные действия по воспрепятствованию организации или проведению публичного мероприятия, меры ответственности, предусмотренные статьями 5.38 КоАП РФ и 149 УК РФ.

Уполномоченный также обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с предложением оборудовать единые специально отведенные места для публичных мероприятий современными системами видеонаблюдения для профилактики правонарушений и фиксации возможных нарушений общественного порядка. Губернатор поддержал это предложение. Оборудование специально отведенных мест камерами видеонаблюдения будет включено в программу «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге на 2013–2016 годы».



Одиночные пикеты на Невском проспекте с целью привлечения внимания общества к возможным нарушениям гарантированного Конституцией РФ права граждан на свободу собраний. 27.01.2013.



Согласованный митинг: «Информирование граждан о ходе расследования по „Болотному делу“». Троицкая площадь. 06.04.2013.



*Митинг «Привлечение внимания общества и власти к нарушениям прав человека в отношении лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров». Марсово поле. 06.09.2013.*

Согласно положениям Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге», организатор при проведении публичного мероприятия в специально отведенном месте обязан обеспечить безопасность совместно с органами внутренних дел (полицией) и представителями уполномоченного Правительством Санкт-Петербурга исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга. Однако законодательство Санкт-Петербурга не устанавливает правовых обязанностей уполномоченного органа в части рассмотрения уведомления. Правовых последствий, связанных с его рассмотрением (в частности, с назначением уполномоченного представителя), не возникает. Таким образом, представитель уполномоченного органа (Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга) не имеет возможности для оказания организатору публичного мероприятия, проводимого в специально отведенном месте, содействия в его проведении и обеспечении правопорядка.

В целях устранения неопределенности и для обеспечения прав граждан при проведении публичных мероприятий в специально отведенном месте представляется целесообразным рассмотреть вопрос о нормативном правовом регулировании порядка назначения уполномоченным органом своего представителя при проведении публичного мероприятия в специально отведенных местах в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в его проведении.

Примером того, что реализация права граждан на свободу собраний и безопасность участников публичных мероприятий при должной организации может быть обеспечена даже в сложных условиях, является проведение 6 сентября 2013 года митинга на Марсовом поле. На данное публичное мероприятие пришли многочисленные противники его проведения, однако благодаря двойному ряду металлических ограждений вокруг единого специально отведенного места, а также эффективному взаимодействию организаторов акции и полиции (на место проведения акции полицейские пропускали только представителей СМИ и граждан, которых просили пропустить организаторы) нарушений общественного порядка и серьезных столкновений между сторонниками различных позиций удалось избежать.

**Обеспокоенность Уполномоченного вызывают повторяющиеся случаи необоснованных задержаний граждан во время публичных мероприятий.**

21 сентября 2013 года внештатный корреспондент одного из средств массовой информации гражданин З., наблюдавший за «народным сходом» у станции метро «Ломоносовская», был задержан и доставлен в отдел полиции. За задержанием гражданина Г. наблюдал представитель Уполномоченного, отметивший, что неповиновения действиям

сотрудникам полиции не оказывалось. Однако в отделе полиции в отношении гражданина З. были составлены протоколы об административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 19.3 (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции) и частью 5 статьи 20.2 (нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования) КоАП РФ.

22 сентября 2013 года судья Невского районного суда Санкт-Петербурга вынес решения о привлечении гражданина З. к административной ответственности за эти нарушения, но Санкт-Петербургским городским судом решения районного суда были отменены. В дальнейшем другим судьей Невского районного суда Санкт-Петербурга были вынесены постановления о прекращении производства по делам о привлечении гражданина З. к административной ответственности.

К Уполномоченному поступило обращение гражданина Ф., задержанного сотрудниками полиции 5 сентября 2013 года во время одиночного пикетирования у гостиницы «Сокол». 6 сентября 2013 года судья Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга вынесла решение о прекращении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.3 КоАП РФ в отношении гражданина Ф., в связи с отсутствием события административного правонарушения. В связи с этим заявитель жаловался Уполномоченному на действия сотрудников правоохранительных органов, воспрепятствовавших проведению пикетирования. По данной жалобе Уполномоченный обратился в прокуратуру Василеостровского района и прокуратуру Санкт-Петербурга. В настоящее время проводится дополнительная прокурорская проверка.



*Шествие «Празднование 96-й годовщины Великой Октябрьской Социалистической Революции». 07.11.2013.*

31 октября 2013 года в 18:00 на Невском проспекте гражданин А. проводил одиночное пикетирование. Одновременно с ним поблизости от выхода из станции метрополитена «Гостиный двор» проводила одиночное пикетирование гражданка О. Оба участника одиночных пикетов были задержаны и доставлены в полицейский автобус. Сотрудниками правоохранительных органов были составлены протоколы о привлечении гражданина А. и гражданки О. к административной ответственности по части 1 статьи 19.3 и по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ. Поводом к задержанию и составлению протоколов об административных правонарушениях послужило то, что расстояние между пикетирующими было, якобы, менее 50 м. Представитель Уполномоченного, наблюдавший за обоими пикетами, с этой оценкой не согласился. Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга дела о привлечении гражданина А. и гражданки О. к административной ответственности прекратил в связи с отсутствием события правонарушений.

Следует отметить, что по оценке Уполномоченного, в 2013 году количество необоснованных задержаний граждан в ходе публичных мероприятий на территории Санкт-Петербурга снизилось по сравнению с 2012 годом. Это стало возможным, в том числе, благодаря конструктивному взаимодействию Уполномоченного и ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

В конце 2013 года практически прекратились случаи, когда сотрудники правоохранительных органов окружали группы граждан, находившихся в месте проведения публичного мероприятия, после чего протоколы об административных правонарушениях составлялись в отношении всех задержанных, независимо от их реального участия в публичном мероприятии.

Тем не менее, остается достаточно большим число граждан, в отношении которых были возбуждены дела об административных правонарушениях, якобы совершенных ими в ходе публичных мероприятий, прекращенные впоследствии в судебном порядке из-за отсутствия составов либо событий

*Согласованный митинг: «Защита права на проведение митингов и демонстраций». Площадка перед театром «Балтийский Дом». 10.02.2013.*





правонарушений. По данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Санкт-Петербурге, в 2013 году судами было рассмотрено 432 дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, но только в 119 случаях были вынесены судебные постановления.

**В 2013 году имели место случаи нарушения прав участников публичных мероприятий после их задержания и доставления в отделы полиции.**

Так, 31 марта 2013 года на несогласованном публичном мероприятии были задержаны и доставлены в 76-й отдел полиции граждане Ч., Х., Г., М., П., П., К. и К., где они провели всю ночь. Утром 1 апреля 2013 года, не предоставив задержанным еды и горячего питья, их в автобусах повезли к зданию Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга, где они провели более 6-ти часов, ожидая начала судебного заседания. Знакомая одного из задержанных попыталась передать в автобус термос с горячим чаем, однако сотрудники полиции ей в этом отказали. Освобождены граждане были только в 21:00. В связи с данными событиями Уполномоченный обратился в прокуратуру Санкт-Петербурга.

Прокуратурой Центрального района в действиях сотрудников правоохранительных органов были выявлены нарушения, начальнику УМВД России по Центральному району Санкт-Петербурга внесено представление о ненадлежащем доставлении задержанных в суд и недопустимости нарушения законодательства в части соблюдения прав граждан, доставленных за административные правонарушения.

На нескольких публичных мероприятиях, за проведением которых наблюдал представитель Уполномоченного (16 июля во дворе д. 10 по Хасанской улице, 18 июля на Малой Садовой улице, 6 сентября и 12 октября на Марсовом поле и др.) охрану общественного порядка осуществляли сотрудники правоохранительных органов, у которых нагрудные знаки были частично или полностью скрыты под бронежилетами или отсутствовали. Подобные случаи являются нарушением положений статьи 25 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», согласно которым на форменной одежде сотрудника полиции, несущего службу в общественных местах, размещается нагрудный знак, позволяющий его идентифицировать.

**Внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты Санкт-Петербурга (в т. ч. предложенных выше) и совершенствование практики правоприменения могли бы существенно повысить уровень обеспечения права на свободу собраний в Санкт-Петербурге.**



*Несогласованная акция всероссийского гражданского движения в защиту свободы собраний «Стратегия-31» у станции метро «Гостиный двор». 31.03.2013.*

**Статья 30**

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

*Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.*

## **1.3.2. Свобода объединений**

В статье 30 Конституции РФ декларируется защита политических, профессиональных и иных некоммерческих объединений. Свобода собраний и свобода объединений (ассоциаций) являются схожими формами реализации и естественным дополнением свобод, закрепленных в статье 29 Конституции, они направлены на защиту коллективной мысли и общественного мнения<sup>1</sup>.

Право граждан России на свободу объединения закреплено также принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует каждому человеку право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Всеобщей декларацией прав человека провозглашается право каждого человека на свободу мирных собраний и ассоциаций. Статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод устанавливает, что каждый человек имеет право на свободу объединения с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

В Санкт-Петербурге насчитывается более 10 тыс. некоммерческих организаций (далее – НКО). Многие из них занимают важное для общества дело, успешно выполняя задачи, с которыми не всегда справляется государство. В числе организаций, заслуживших доверие петербуржцев и коллег из неправительственного сектора, такие как Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Перспективы», работающая с детьми и взрослыми, страдающими тяжелыми нарушениями в умственном развитии; Санкт-Петербургская общественная организация «Петербургская ЭГИДА», оказывающая правовую помощь в защите социально-трудовых прав граждан; Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация «Ночлежка», способствующая решению проблем бездомных; Экологический правозащитный центр «Беллона», занимающийся проблемами экологической безопасности, защиты окружающей среды и экологических прав человека; Санкт-Петербургское региональное отделение общероссийской общественной организации Российский Красный Крест, одна из основных целей которой – предотвращение страданий людей вне зависимости от их расовой, национальной, половой, религиозной и классовой принадлежности, их убеждений и статуса; Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», противодействующая нарушениям конституционных прав граждан органами государственной власти; автономная некоммерческая организация информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр», содействующая развитию демократических институтов

<sup>1</sup> Зорькин В.Д., Лазарев Л.В «Комментарий к Конституции РФ», п. 1 комментария к ст. 30 Конституции

и профессионализации сообщества неправительственных организаций; Благотворительное частное учреждение защиты прав лиц, подвергающихся дискриминации, Антидискриминационный центр «Мемориал». И это – лишь малая часть организаций, без которых трудно представить общественную жизнь в нашем городе. Свидетельством признания высокого уровня петербургских НКО является и тот факт, что ответственный секретарь Правозащитного совета Санкт-Петербурга Н.Л. Евдокимова и председатель региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга» Э.М. Полякова включены в состав Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации.

**В своей деятельности НКО нередко сталкиваются с рядом трудностей, начиная с момента регистрации организации.**

Серьезной проблемой для НКО является материальное обеспечение их деятельности. Как правило, эти организации существуют за счет добровольных пожертвований либо за счет грантов, полученных на реализацию их проектов.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 23 марта 2011 года № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт Петербурге» государство предоставляет социально-ориентированным некоммерческим организациям (далее – СО НКО) финансовую, имущественную, информационную, консультационную, организационную поддержку, оказывает содействие в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев этих организаций.

Согласно данным Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, представленным 22 ноября 2013 года на XII Форуме «Социальный Петербург: новые решения», в 2012 году сумма субсидий 318-ти СО НКО составила 890,8 млн рублей, из которых на конкурсной основе было распределено 205,6 млн рублей (23%). Остальные 77% финансовых средств были распределены в порядке целевого финансирования. В 2013 году ситуация изменилась к лучшему: общая сумма субсидий для 470-ти СО НКО из бюджета Санкт-Петербурга возросла до 1 527,3 млн рублей, из которых по конкурсу были распределены 925,3 млн рублей (60%).

Некоммерческие организации Санкт-Петербурга неоднократно заявляли о необходимости<sup>2</sup> увеличения доли их государственного финансирования, распределяемой на конкурсной основе, унификации конкурсных процедур и включения представителей НКО в конкурсные комиссии. Отмечались и проблемы, вызванные поздними сроками проведения многих конкурсов (3-й или 4-й кварталы года) – такая практика при отсутствии механизма авансирования проектов лишает организации, не имеющие собственных средств, мотивации для участия в конкурсах<sup>3</sup>.



*На XII Форуме «Социальный Петербург: новые решения». 22.11.2013.*

<sup>2</sup> Результаты обсуждения механизмов государственной поддержки некоммерческих организаций на XII Форуме Социальный Петербург: Новые решения. <http://www.soc-spb.ru/materialyi-foruma-2013>.

<sup>3</sup> <http://www.soc-spb.ru/materialyi-foruma-2013>.



*В благотворительной общественной организации «Перспективы» – в День открытых дверей НКО. 11.06.2013.*

Некоммерческие организации, как правило, открыты для общения с органами государственной власти и заинтересованы в конструктивном сотрудничестве, поскольку многие задачи, для решения которых созданы эти НКО, трудно осуществить без поддержки государства. В этой связи задача Уполномоченного – в рамках действующего законодательства содействовать установлению сотрудничества общественных объединений с представителями органов государственной власти и государственных учреждений.

**Уполномоченный взаимодействует с НКО по самым разным вопросам, относящимся к его компетенции. Это помогает участникам взаимодействия в получении необходимой информации и решении существующих проблем.**

На протяжении 2013 года Уполномоченный и его представители участвовали в мероприятиях, проводимых некоммерческими организациями, организовывали и осуществляли совместные с НКО проекты, среди которых – «Создание механизма перенаправления пострадавших от торговли людьми в учреждения и организации, предоставляющие помощь в реабилитации и реинтеграции», научно-практическая конференция «Гражданское образование и образование в области прав человека: опыт Санкт-Петербурга», круглый стол «Женщины и общественные инициативы», «День открытых дверей в НКО» и многие другие. Совместно с НКО были проведены расширенное заседание рабочей группы в рамках подготовки всероссийской конференции по перспективам формирования системы пробации в современной уголовно-правовой системе, межсекторное совещание по проблемам оказания медицинской помощи и социальной поддержки ВИЧ-инфицированным, находящимся в местах принудительного содержания.

*В Центре развития некоммерческих организаций (ЦРНО) в День открытых дверей НКО. 11.06.2013.*



18 ноября 2013 года во время подведения итогов конкурса студенческих работ «Права человека» Уполномоченным была организована выставка-презентация, где конкурсанты из более 30 петербургских вузов могли познакомиться с деятельностью НКО, работающих в сфере защиты прав человека.

Уполномоченным совместно с правозащитной организацией «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге издана подготовленная в 2012 году брошюра «Постановка граждан на первоначальный воинский учет», посвященная защите прав граждан допризывного возраста.

В 2013 году к Уполномоченному поступило 35 обращений НКО (на 20 обращений больше чем в 2012 году): 13 обращений в защиту интересов граждан, 10 обращений (в том числе одно – коллективное, от нескольких НКО) по вопросам защиты прав самих некоммерческих организаций.

### **Серьезным испытанием для НКО в 2013 году стали внеплановые проверки их деятельности органами прокуратуры.**

Уполномоченному поступили обращения от восьми НКО, посчитавших, что в марте–апреле 2013 года прокуратура осуществляла проверки с нарушениями действующего законодательства.

На запрос Уполномоченного прокуратура Санкт-Петербурга сообщила, что проверке подверглись 75 организаций, то есть менее 1% зарегистрированных в нашем городе НКО. В ходе проверок прокуратурой было выявлено 149 нарушений деятельности НКО, в целях устранения которых внесено 80 актов прокурорского реагирования, из них 22 представления об устранении выявленных нарушений, 47 дел об административных правонарушениях. В суды направлено 2 исковых заявления о ликвидации организаций и одно – об обязанности организации подать заявление в органы юстиции для внесения сведений в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранный агент».

**Однако причины, по которым проводились внеплановые проверки НКО, остались неясными. Это вызвало у самих НКО, журналистов и многих граждан предположения, что за проверками скрывается кампания по поиску организаций, якобы выполняющих функции «иностранный агент».**

В ходе внеплановых проверок прокуроры запрашивали у НКО от 20 до 26 документов, относящихся к деятельности организаций (организационно-правовые, финансовые документы, документы о результатах проверок организации иными контролирующими органами). Документы требовалось представить в течение 2–3 дней, причем некоторые из них – нотариально заверенными.

Во время проверки работников прокуратуры сопровождали представители органов МВД РФ, МЧС РФ, ФНС РФ, Роспотребнадзора. В ряде случаев проверяющие не предъявляли служеб-



*В день церемонии награждения студентов-победителей конкурса «Права человека» участники конкурса знакомятся с деятельностью некоммерческих организаций на выставке-презентации. 18.11.2013.*

ных удостоверений. Основания для присутствия сотрудников других государственных органов при прокурорской проверке остались невыясненными.

Следует отметить, что согласно пункту 2 указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 8 марта 2011 года № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций» предписывается исключить из практики прокуратуры случаи проведения проверок при отсутствии к тому оснований, подмены иных государственных органов либо дублирования их функций, направления запросов в неуполномоченные органы и организации, необоснованного истребования у государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций документов, материалов и сведений, в том числе явно выходящих за предмет проверки, излишних данных, информации открытого доступа либо непредусмотренных форм статистической отчетности, а также данных, содержащих охраняемую законом тайну, в нарушение установленного порядка.

Принятие Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» было воспринято обществом неоднозначно. Многие юристы указывали на неопределенность понятий, которыми оперирует закон, таких как «политическая деятельность», «формирование общественного мнения» или «воздействие на принятие государственными органами решений».

По данным АНО «Ресурсный правозащитный центр», угроза привлечения к административной и даже уголовной ответственности за отказ признать себя «иностранным агентом» заставила многие организации пересмотреть стратегию свое-

*В Международный день прав человека в Государственном музее политической истории России была открыта выставка о работе петербургских некоммерческих организаций. 10–11.12.2013.*



го развития. Уже семь петербургских НКО приняли решение о прекращении своей деятельности, так как факт регистрации в реестре организаций, выполняющих функции «иностранного агента», влечет за собой дополнительные расходы на аудит, особые формы отчетности организации, надзора и контроля со стороны Минюста и органов прокуратуры. Кроме того, само словосочетание «иностранный агент» имеет отрицательные ассоциации, устойчиво связанные с основным значением в сознании носителей русского языка (шпион).

В заключении Комиссара по правам человека Совета Европы о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы от 15 июля 2013 года выражено убеждение, что определение «политической деятельности», данное в Законе об «иностран- ных агентах», использование термина «иностранный агент» и возможность применения уголовных санкций за «злостное» несоблюдение закона создают препятствия для свободного осуществления права на свободу объединений и свободу выражения мнений.

Несовершенство закона об иностранных агентах признал и Генеральный прокурор РФ во время выступления в Совете Федерации 11 июля 2013 года, указав на то, что в нем нет четкого определения понятия «политическая деятельность».

**Уполномоченный направил обобщенные сведения о проверках НКО в Санкт-Петербурге Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Эта информация была использована в жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации<sup>4</sup>.**

<sup>4</sup> Дело о проверке конституционности отдельных положений законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях, а также Кодекса РФ об административных нарушениях было рассмотрено Конституционным Судом 6 марта 2014 года.

*На заседании общественного  
Правозащитного совета Санкт-  
Петербурга. 26.08.2013.*





**Право на участие  
в управлении делами государства**



На фото слева: памятник императору Александру III. Скульптор Павел Трубецкий. Первоначально был установлен на Знаменской площади у Николаевского (ныне Московского) вокзала в 1909 году. В 1994 году установлен перед входом в Мраморный дворец.

## 1.4. Право на участие в управлении делами государства

Участие в управлении делами государства – это комплексное конституционное право граждан, которое включает в себя возможность избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право на участие в референдуме и в других формах прямой демократии, право на осуществление местного самоуправления, на равный доступ к государственной службе и на участие в отправлении правосудия.

Количество обращений о нарушении права на участие в управлении делами государства, поступивших к Уполномоченному в 2013 году, было незначительным – всего 2. Если в 2011 и 2012 годах проводились выборы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и депутатов Государственной Думы России (декабрь 2011 года), Президента России (март 2012 года), то в 2013 году выборы в Санкт-Петербурге не проводились, осуществлялась подготовка к очередным выборам – депутатов муниципальных советов (сентябрь 2014 года).

**В сентябре 2013 года должны были состояться выборы депутатов представительных органов местного самоуправления трех внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга – муниципальных округов № 15, Гражданка и Васильевский.**

Согласно ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) выборы депутатов назначаются муниципальными советами муниципальных образований (за 90–80 дней до дня голосования) или избирательными комиссиями муниципальных образований (далее – ИКМО) в последующие 10 дней.

### *Всеобщая декларация прав человека*

#### **Статья 21**

*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 или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.*

### *Конституция Российской Федерации*

#### **Статья 32**

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



*Новое здание городского суда  
в Санкт-Петербурге,  
ул. Бассейная, 6.*

Однако муниципальные советы вышеуказанных муниципальных образований в июле 2013 года продлили свои полномочия на год, после чего и соответствующие ИКМО не стали назначать выборы.

Жители этих муниципальных образований подали заявления в Санкт-Петербургский городской суд, рассчитывая на назначение даты выборов в течение 10 дней (в соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»). Суд принял решение по муниципальному образованию Гражданка только 9 февраля 2014 года, обязав действующий совет муниципального образования назначить выборы на единый день голосования — 14 сентября 2014 года. Судебные решения по заявлениям жителей муниципальных округов № 15 и Васильевский по состоянию на конец февраля 2014 года не приняты.

Формальной причиной для увеличения срока рассмотрения указанных дел стало поступление в районные суды по месту расположения муниципальных образований (в Калининский, Выборгский и Василеостровский районные суды) исковых заявлений от граждан, оспаривающих положения уставов этих муниципальных образований, принятых действующими составами представительных органов муниципальных образований и увеличивших полномочия депутатов с 4 до 5 лет. На основании этой информации, воспользовавшись положением статьи 215 Гражданского процессуального Кодекса, Санкт-Петербургский городской суд приостановил рассмотрение заявлений граждан, требовавших назначить выборы.

Жалобы граждан, пытавшихся оспорить эту правовую позицию, поданные в середине июля, были рассмотрены апелляционной инстанцией Санкт-Петербургского городского суда только в конце августа, что заведомо исключало возможность вынесения решения в сроки, позволяющие назначить выборы на 8 сентября 2013 года.

Следует отметить, что в федеральном законодательстве не предусмотрено специальной нормы относительно ситуации, когда уполномоченные органы не назначают выборы, руководствуясь то ли заблуждением, то ли осознанным намерением продлить истекающие полномочия. Суд, рассматривавший дело уже за пределами сроков, позволявших провести выборы 8 сентября 2013 года, не имея прямого указания закона, назначил новым днем голосования 14 сентября 2014 года (данная дата отстоит от даты вынесения судебного решения более чем на 7 месяцев). Суд принял формально законное решение, которое в данном случае трудно назвать справедливым, так как органы местного самоуправления, не назначившие выборы в определенный законом срок, добились желанной цели, а именно – продления собственных полномочий на целый год.

Заявитель А., добивавшийся назначения выборов депутатов муниципального совета МО Гражданка, в своем обращении

к Уполномоченному пишет: «Удовлетворение моих требований по прошествии сроков, определяемых Законом, не может рассматриваться как правосудие и защита чьих-то избирательных прав. <...> Незаконные решения и действия Муниципального совета и избирательной комиссии МО Гражданка были фактически исполнены и осуществлены. Вынесение решения в феврале 2014 года по моему заявлению, поданному в суд в июле 2013 года и касающемуся проведения выборов именно в сентябре 2013 года, не может рассматриваться как соблюдение и защита избирательных прав, как обеспечение и реализация гражданских процессуальных прав».

Аналогичным образом оценивает ситуацию и представитель другого заявителя гражданин И.: «Решение суда подтверждает правоту позиции заявителей и нарушение их прав, поскольку суд удовлетворил главное требование заявителей и обязал муниципальный совет в установленный судом срок назначить выборы.

Однако нельзя сказать, что суд, наконец, встал на сторону справедливости. Ведь решение должно было быть вынесено еще в июле 2013 года, в десятидневный срок, как это и положено по закону. Теперь же выборы состоятся спустя год после установленного законом срока. Именно этого и добивались депутаты МО, незаконно продлившие свои полномочия».

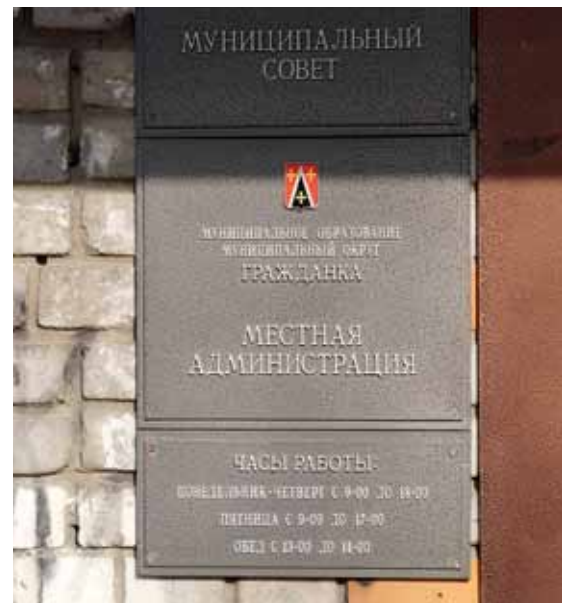
К сожалению, Санкт-Петербургская избирательная комиссия, на которую Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» возложил обязанность осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан, уклонилась от правовой оценки беспрецедентной для Санкт-Петербурга ситуации, когда три муниципальных образования не назначили выборы.

**Уполномоченный полагает, что неназначению выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в 2013 году во многом способствовало несовершенство федерального законодательства. Для более эффективной защиты избирательных прав граждан в аппарате Уполномоченного подготовлены рекомендации по внесению изменений в федеральные законы, регулирующие вопросы назначения и проведения выборов, в частности предлагается:**

– предусмотреть специальную норму, позволяющую суду по заявлениям граждан назначать выборы на иные, кроме единого дня голосования даты в случаях, когда выборы в органы государственной власти и местного самоуправления не назначены в срок, определенный законом;

– создать механизмы ответственности должностных лиц за нарушение порядка назначения выборов.

Во исполнение Федерального закона от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в январе 2013 года в Санкт-Петербурге образовано 1818



В январе 2013 года  
в Санкт-Петербурге  
образовано

# 1818

избирательных участков.

В апреле 2013 года  
территориальными  
избирательными  
комиссиями  
сформированы  
участковые  
избирательные  
комиссии.

избирательных участков, а в апреле 2013 года Территориальными избирательными комиссиями (далее – ТИК) сформировано 1818 участковых избирательных комиссий (далее – УИК). В мае 2013 года Санкт-Петербургской избирательной комиссией был сформирован также резерв составов участковых комиссий.

Впервые эти процессы не были связаны с проведением конкретной избирательной кампании. И установленные границы избирательных участков, и вновь образованные УИК останутся неизменными в течение пяти лет.

По информации Санкт-Петербургской избирательной комиссии, в состав УИК вошли 20 321 человек, в том числе направленные политическими партиями (14 362 человека), общественными объединениями (2705 человек), представительными органами муниципальных образований (756 человек), собраниями избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы (2498 человек). В резерв составов УИК зачислено 16 757 человек.

В целом кампания по формированию УИК и резервов составов УИК прошла успешно. Однако были и конфликтные ситуации, в частности, принятие решений о формировании УИК в ТИК № 22 (решения от 24.04.2013 №№ 4.2.1–4.2.70).

ТИК № 22 при формировании УИК не учел предложений политической партии «ЯБЛОКО», что послужило поводом для жалоб в Санкт-Петербургскую избирательную комиссию. При этом члены ТИК № 22 утверждали, что документы были представлены партией не в полном составе (отсутствовало решение о предложениях в состав УИК). Представитель партии «ЯБЛОКО» настаивал, что все необходимые документы были представлены в полном объеме. На заседании ТИК № 22, на котором рассматривался вопрос о формировании УИК, представители партии «ЯБЛОКО» не присутствовали, поскольку, как они заявили, им об этом заседании не сообщили.

Санкт-Петербургская избирательная комиссия не удовлетворила жалобы представителей партии «ЯБЛОКО» и признала действия ТИК № 22 при формировании УИК соответствующими закону. К сожалению, текст этого решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии, а также особое мнение по этому вопросу отдельных членов комиссии не были опубликованы (ни на официальном сайте Санкт-Петербургской избирательной комиссии, ни в «Вестнике Санкт-Петербургской избирательной комиссии»). Это не дает возможности заинтересованным лицам узнать доводы членов комиссии по вопросу, имевшему широкий общественный резонанс.

Следует отметить, что критерии выбора решений избирательных комиссий для опубликования непонятны. Так, на сайте Санкт-Петербургской избирательной комиссии в специальном разделе опубликованы все решения ТИК о формировании УИК. При этом решения ТИК о назначении председателей УИК, принимавшиеся на тех же заседаниях, не опубликованы.

В соответствии с пунктом 2 статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, решения комиссий, не-

посредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем.

Вопросы предоставления информации регулируются Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Пункт 2 статьи 9 указанного закона устанавливает, что государственные органы, органы местного самоуправления в целях организации доступа к информации о своей деятельности определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются регламентами государственных органов и (или) иными нормативными правовыми актами, регламентами органов местного самоуправления и (или) иными муниципальными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления.

Санкт-Петербургская избирательная комиссия является государственным органом. Своевременное получение информации о принятых Санкт-Петербургской избирательной комиссией решениях востребовано не только участниками избирательного процесса, но и обществом. Однако решения комиссии на ее официальном сайте ([st-petersburg.izbirkom.ru](http://st-petersburg.izbirkom.ru)) публикуются избирательно. При этом не урегулирован порядок опубликования решений, в том числе не определен срок, в течение которого документ станет доступен на сайте. В регламенте Санкт-Петербургской избирательной комиссии (в редакции решения Горизбиркома от 28.08.2007 № 104-3 с изменениями и дополнениями) и иных опубликованных решениях комиссии отсутствуют указания на конкретное подразделение или должностных лиц, ответственных за обеспечение доступа граждан к информации. Это создает предпосылки для нарушений прав граждан, затрудняет возможность оперативно узнавать о принятых решениях, обращаться к должностным лицам, отвечающим за доступ к информации, особенно в ситуации приближающейся общегородской избирательной кампании.

ТИКи Санкт-Петербурга, также являющиеся государственными органами, вообще не имеют собственных сайтов – информация об их составе, адресах, часах работы, номерах телефонов, сведениях о доходах и имуществе председателей ТИК публикуется в отдельном разделе сайта Санкт-Петербургской избирательной комиссии. Но в данном разделе сайта не представлена информация о предстоящих заседаниях ТИК, о принятых решениях, о часах приема граждан и др.

Еще большую тревогу вызывает положение с информированием о деятельности ИКМО, которые также не имеют собственных сайтов, а отдельные разделы на сайтах муниципальных образований для опубликования решений ИКМО встречаются лишь в единичных случаях.



*Официальный герб  
Санкт-Петербургской  
избирательной комиссии*

К примеру, такой раздел имеется на сайте муниципального округа Черная речка, но последние опубликованные там документы датированы 2009 годом.

В подавляющем числе муниципальных образований нет закрепленных за ИКМО помещений (или их адреса не опубликованы), нет сведений о составе, времени работы и часах приема граждан. Неизвестны номера телефонов и адреса электронной почты, по которым можно обратиться в ИКМО.

Уполномоченный регулярно получал данные о том, что заинтересованным гражданам (представителям общественных объединений, политических партий) не удавалось вовремя получить информацию о формировании нового состава ИКМО.

Закрытость информации, касающейся процедуры формирования ИКМО, приводит к тому, что в ряде случаев достоверными сведениями не располагает даже Санкт-Петербургская избирательная комиссия, имеющая законное право направлять свои предложения в отношении половины членов ИКМО. Так, например, в муниципальном образовании Поселок Стрельна при формировании ИКМО в апреле 2013 года был существенно нарушен порядок информирования о сборе предложений по составу ИКМО. По заявлению Санкт-Петербургской избирательной комиссии, данное решение муниципального совета о формировании ИКМО было отменено Петродворцовым районным судом. Из-за отсутствия информации Санкт-Петербургская избирательная комиссия не участвовала и в формировании ИКМО муниципального округа Гражданка, что следует из письма председателя Санкт-Петербургской избирательной комиссии А.С. Пучнина от 28.11.2013 № 01-12/1035.

Пункт 23 статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав гарантирует членам избирательных комиссий право участия в заседаниях комиссий, в принятии избирательными комиссиями решений. Для того, чтобы эти права могли быть осуществлены, члены комиссии «заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии».

В Санкт-Петербурге сложилась практика оповещения о предстоящих заседаниях избирательных комиссий по телефону, в редких случаях – по электронной почте. При этом оповещаются только члены соответствующей комиссии. Такая практика представляется не соответствующей требованиям действующего законодательства. В частности, пункт 1 статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав гарантирует возможность присутствия на любых заседаниях избирательных комиссий помимо членов этой комиссии широкому кругу лиц, в частности, представителям средств массовой информации. При этом именно на самую избирательную

комиссию возложена обязанность «обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания». Это требование в совокупности с требованиями ФЗ от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» диктует необходимость заблаговременного опубликования на общеизвестных публичных ресурсах информации о времени, месте и повестке заседания комиссии.

Не исключено, что одной из причин упомянутого выше конфликта с участием ТИК № 22 стало ненадлежащее оповещение о заседании комиссии, на котором принимались решения о формировании УИК.

По информации некоммерческой организации «Наблюдатели Петербурга», в 2013 году имелись многочисленные случаи ненадлежащего информирования членов вновь сформированных в апреле 2013 года УИК о первых организационных заседаниях. Были зафиксированы случаи, когда о месте и времени заседания УИК сообщалось по телефону за несколько часов до его начала. Некоторых членов УИК вообще забывали пригласить на заседание комиссии (подобная информация поступила от членов УИК №№ 912, 1021, 1300, 1435, 1465, 1487, 1778, 1911, 2093, 2110). Имеются данные, что ТИК под предлогом защиты персональных данных отказывали членам УИК в предоставлении номеров телефонов коллег, в том числе председателя комиссии.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о нарушениях прав граждан (в том числе членов избирательных комиссий), прав организаций (в том числе средств массовой информации) на достоверную информацию о деятельности избирательных комиссий.

Наличие достоверной и своевременно полученной информации о деятельности избирательных комиссий – важнейшее условие осуществления гражданами своего права на участие в управлении делами государства. Непредоставление же информации должно квалифицироваться как преднамеренное воспрепятствование осуществлению конституционных прав граждан.

**Для устранения предпосылок подобных нарушений прав граждан целесообразно внести изменения в федеральные законы и законы Санкт-Петербурга, регулирующие вопросы деятельности избирательных комиссий всех уровней. В аппарате Уполномоченного подготовлены предложения по определению порядка предоставления информации о деятельности избирательных комиссий и созданию механизма ответственности должностных лиц за нарушение данного порядка.**



**Право на справедливое  
судебное разбирательство**



На фото слева: копия скульптуры «Немезиды», закрытая в ящик на зимний период. Скульптор Антонио Тарсия. 1716 год. Летний сад.

## 1.5. Право на справедливое судебное разбирательство

В демократическом обществе независимый суд является самым эффективным средством защиты прав, поэтому соблюдение права на справедливое судебное разбирательство находится в центре всей системы защиты прав и свобод человека.

В вопросах контроля со стороны Уполномоченного за соблюдением права на справедливое судебное разбирательство существует ряд объективных сложностей. Действующее законодательство не предоставляет уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации возможности обращаться в суд в связи с нарушениями прав граждан. В задачи Уполномоченного в этой сфере входит скорее анализ таких важных составляющих данного права, как доступ к суду, обеспечение гласности судебного разбирательства, получение гражданами квалифицированной юридической помощи, реализация права на переводчика и другие аспекты.

В 2013 году к Уполномоченному поступило более 100 обращений, связанных с несогласием граждан с вынесенными судебными актами по гражданским и уголовным делам. Многие из этих обращений касаются не столько нарушений процессуальных прав участников судопроизводства, сколько оспаривания исхода дела, что свидетельствует о сохраняющемся недоверии к судебной системе в обществе.

По данным Управления Судебного департамента в Санкт-Петербурге, в 2013 году районными судами по первой инстанции осуждено 12 168 человек, а оправдано – 19, что составляет 0,16% от числа лиц, в отношении которых вынесены пригово-

### *Всеобщая декларация прав человека*

#### **Статья 8**

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

## **Всеобщая декларация прав человека**

### **Статья 10**

*Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.*

### **Статья 11**

*1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.*

*2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.*

ры. Для сравнения, в целом по России за первое полугодие 2013 года доля оправданных судами общей юрисдикции по первой инстанции составила 0,7%. При этом доля оправданных судом с участием присяжных заседателей за первое полугодие 2013 года по России составила 22%<sup>1</sup>.

**По мнению Уполномоченного, для повышения доверия общества к судебной системе важно, чтобы оправдательный приговор не расценивался прокуратурой и вышестоящими судами как ненадлежащая работа государственного обвинения или суда первой инстанции.**

В особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением районными судами было осуждено 8 806 человек, что составляет 72% всех осужденных. Особый порядок рассмотрения уголовных дел без полного рассмотрения дела в суде имеет ряд преимуществ: сокращение нагрузки на судей и прокуроров, короткие сроки содержания под стражей, более мягкое наказание. Однако, по мнению Комиссара Совета Европы по правам человека, в некоторых случаях следует учитывать контекст, в котором применяется данная процедура. Сочетание таких факторов, как чрезвычайно высокая доля обвинительных приговоров и низкий уровень доверия к судебной системе, может вынудить обвиняемого признать свою вину даже в случае его фактической невиновности, что ведет к искажению правосудия<sup>2</sup>.

Среднегородская нагрузка на мировых судей по окончанным гражданским, уголовным и административным делам в 2013 году составила 150 дел в месяц. Если исходить из 40-часовой рабочей недели судьи, можно прийти к выводу о том, что на каждое дело судья в среднем мог выделить немногим более часа, включая время, требуемое для судебного заседания. При этом нагрузка на мировых судей разных судебных участков варьируется от 36 до 250 дел в месяц, в зависимости от судебных участков.

Столь значительная нагрузка на мировых судей вызывает настороженность, поскольку качество рассмотрения судебных дел во многом зависит от времени, которым располагает судья для слушания и принятия решения по делу. Еще большую озабоченность вызывает неравномерность нагрузки мировых судей. Пересмотр границ судебных участков мог бы способствовать решению данной проблемы.

<sup>1</sup> По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, опубликованным на его официальном интернет-сайте.

<sup>2</sup> Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам его визита в Россию с 3 по 12 апреля 2012 года, опубликованный 12 октября 2013 года на интернет-сайте Совета Европы, § 33.



*Встреча со специальным докладчиком Совета ООН по правам человека по вопросу независимости судей и адвокатов Габриэлой Кнаул. 19.04.2013.*

19 апреля 2013 года Уполномоченный встретился со специальным докладчиком Совета ООН по правам человека по вопросу независимости судей и адвокатов Габриэлой Кнаул. В ходе своего визита в Санкт-Петербург специальный докладчик ознакомилась со структурой и принципами функционирования органов юстиции, обсудила вопросы, касающиеся доступа к правосудию, факторов, оказывающих влияние на независимость и беспристрастность судей, адвокатов и прокуроров, мер реагирования на угрозы в адрес адвокатов, судей и прокуроров, а также попытки вмешательства в независимость судебной власти. По итогам визита в Россию Габриэла Кнаул подготовит доклад к 26-й сессии Совета ООН по правам человека, которая состоится в июне 2014 года.

Между тем, 25 апреля 2013 года специальный докладчик опубликовала свои предварительные замечания по итогам визита в Россию. Независимый эксперт призвала Правительство Российской Федерации решить сохраняющиеся проблемы, связанные с независимостью и беспристрастностью судебной системы, подчеркнув, что она сталкивалась с сообщениями о прямых или опосредованных угрозах и неуместном вмешательстве и давлении на судебную власть<sup>3</sup>. Кнаул отметила также, что в России мышление самих судей играет важную роль в определении их индивидуальной независимости<sup>4</sup>.

Специальный докладчик положительно оценила предпринятые российскими властями значительные усилия для улучшения условий работы судей и модернизации системы отправления правосудия, в том числе зданий судов и технического оснащения.

<sup>3</sup> «Российская Федерация должна предпринять специальные меры для обеспечения независимости судебной системы и защиты судей от любой формы политического влияния на принятие решений», – заявила специальный докладчик по окончании своего визита в страну.

<sup>4</sup> «Кажется, некоторые судьи до сих пор находятся под влиянием старой советской системы и поддерживают связи с органами исполнительной власти и прокуратурой», – заявила специальный докладчик.

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 46**

*1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.*

*2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.*

*3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.*

### **Статья 47**

*1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.*

*2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.*

39 лет назад Европейский Суд по правам человека сделал важный шаг в толковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключив, что гарантированное статьей 6 Конвенции право на справедливое судебное разбирательство **включает в себя право на доступ к суду**<sup>5</sup>. В настоящее время это право ни у кого не вызывает сомнений, являясь одной из ключевых составляющих концепции верховенства права. Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод.

Тем не менее, на практике граждане, в особенности представители уязвимых групп населения, сталкиваются с рядом препятствий при обращении в судебные органы за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

В докладе за 2012 год Уполномоченный отмечал проблему ограничения права граждан на доступ к Уставному суду Санкт-Петербурга. В соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» Уставный суд состоит из пяти судей, назначаемых на должности Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Для рассмотрения дела и принятия по нему решения Уставным судом закон требует наличия кворума из четырех судей.

С марта 2011 года в состав Уставного суда входят только четыре судьи. Данная ситуация привела к коллизии, в результате которой поданная гражданином более полутора лет назад жалоба не может быть рассмотрена до сих пор.

Так, в июне 2012 года в Уставный суд обратился гражданин А., оспаривающий соответствие Уставу Санкт-Петербурга положений статьи 7-1 Закона Санкт-Петербурга от 12.05.2010 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». Суд принял жалобу, однако рассмотреть ее не имеет возможности в виду отсутствия кворума. Судья И.В. Тимофеев заявил по этому делу самоотвод, поскольку до вступления в должность судьи Уставного суда был депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и в этом качестве участвовал в принятии оспариваемых положений. При этом рассмотрение обращения о несоответствии положений закона Уставу Санкт-Петербурга находится в исключительном ведении Уставного суда и не может быть рассмотрено иным судом.

В начале 2013 года Уполномоченный обратил внимание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на нарушение установленных сроков назначения недостающего судьи Уставного суда. Впоследствии Уполномоченный повторно обращался в Законодательное Собрание по данному вопросу, однако судья Уставного суда в 2013 году назначен не был. Таким образом, на протяжении длительного времени обратившийся в Уставный суд гражданин лишен доступа к суду. До тех пор,

<sup>5</sup> Постановление по делу «Голдер против Великобритании», опубликовано в сборнике постановлений Европейского Суда по правам человека (А-18).

пока судья не будет назначен, подобная ситуация может повторяться и при рассмотрении других жалоб в Уставный суд Санкт-Петербурга.

В 2013 году Уполномоченный получил жалобу на блокирование физического доступа участников процесса в суд. Заявитель также обращал внимание омбудсмана на бездействие полиции и судебных приставов.

25 июня 2013 года в Василеостровском районном суде Санкт-Петербурга проходило заседание по делу об административном правонарушении в отношении руководителя автономной некоммерческой организации «ЛГБТ-организация „Выход“» Анны Анисимовой. По данным организации, свидетели, коллеги и защитник А. Анисимовой не могли попасть в зал судебных заседаний, поскольку им преграждали вход около 30 «молодых людей спортивного вида». Судебные приставы при этом не предпринимали никаких действий, и лишь после двух телефонных звонков защитника в суд ему и свидетелям удалось попасть в помещение. Остальным пришлось остаться на улице. В судебном заседании защитник объявил о том, что не обеспечивается гласность судебного разбирательства и заявил ходатайство об организации трансляции заседания либо переносе его в более просторный зал. Однако судья оставила ходатайство без удовлетворения.

Неподалеку от входа в суд находился автомобиль полиции. Один из сотрудников организации «Выход» попросил полицейских, находящихся в машине, подойти к группе активистов организации для обеспечения их безопасности, так как в их адрес звучали угрозы и оскорбления. В просьбе было отказано.

**По мнению Уполномоченного, недопустимо, когда в суд не могут попасть и подвергаются опасности непосредственно перед зданием суда участники судебного разбирательства и граждане, желающие присутствовать на заседании суда. Это нарушает конституционный принцип гласности судопроизводства и права граждан на судебную защиту.**

В целях контроля за обеспечением доступности зданий судов для маломобильных групп населения Уполномоченный направил запросы в суды и органы, ответственные за материально-техническое обеспечение деятельности находящихся на территории Санкт-Петербурга федеральных судов и судов Санкт-Петербурга. Полученная информация вызывает серьезную озабоченность.

Конституционный Суд Российской Федерации является одним из немногих судебных органов, должным образом оборудованных для доступа людей с ограниченными возможностями здоровья.

В отношении доступности людей с ограниченными возможностями здоровья к органу конституционного правосудия Санкт-Петербурга существует целый ряд вопросов. Из полученного

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 48**

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

*2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.*

### **Статья 49**

*1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.*

*2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.*

*3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.*



*Уставный суд Санкт-Петербурга располагается в Федеральном доме на Суворовском проспекте. Вход в здание не оборудован пандусами для маломобильных групп населения.*

Уполномоченным ответа председателя Уставного суда Санкт-Петербурга следует, что здание не оснащено специальными пандусами и лифтами. Более того, оценка приспособленности помещений, занимаемых Уставным судом Санкт-Петербурга, для доступа инвалидов не проводилась. Председатель ссылается на отсутствие у Уставного суда собственного здания, указывая на то, что его резиденция занимает часть помещений в строении, в котором расположены иные органы государственной власти и государственные учреждения.

Оценку доступности федеральных судов общей юрисдикции среднего звена, расположенных на территории Санкт-Петербурга, дали в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации. В департаменте считают, что новое здание Санкт-Петербургского городского суда отвечает всем действующим нормативным требованиям. Относительно здания Ленинградского окружного военного суда указывается, что являющееся памятником архитектуры здание стало доступно маломобильным группам населения после проведенной реконструкции.

Управление Судебного департамента в Санкт-Петербурге предоставило информацию о доступности зданий районных судов общей юрисдикции. В ведении Управления находятся 22 районных и 2 гарнизонных военных суда, размещенные в 32 зданиях. Из них выделенные места стоянки для автомобилей инвалидов имеются в 7 судах; пандусами на входе в здания оборудованы 11 судов; приспособленные для инвалидов туалетные комнаты есть в 7 судах; устройства для обеспечения передвижения маломобильных групп населения внутри здания предусмотрены в 8 судах; во всех залах судебных заседаний имеется возможность размещения инвалидов.

Управление Судебного департамента в Санкт-Петербурге отмечает, что при строительстве, реконструкции и комплексном

капитальном ремонте учитывается необходимость обеспечения доступности судов для маломобильных групп населения в соответствии с действующими нормативами. Однако данными нормативами не предусмотрено наличие в конвойном блоке камер для размещения обвиняемых и подозреваемых, являющихся инвалидами.

Управление признает, что в зданиях районных судов, которые являются памятниками архитектуры и объектами культурного наследия, имеются специфические конструктивные особенности, затрудняющие при реконструкции выполнение мероприятий по обеспечению доступности для маломобильных групп населения.

Положительным является тот факт, что сайты всех судов общей юрисдикции в Санкт-Петербурге содержат версии для слабовидящих.

Оценку доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья зданий, в которых размещены мировые судьи Санкт-Петербурга, производили в Комитете по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга. В нашем городе мировые судьи работают в 70-ти зданиях, 10 из которых – отдельно стоящие строения, остальные – помещения в жилых и нежилых домах. Специальные пандусы для инвалидов имеются только в 2 зданиях, техническая возможность их установки отсутствует в 25-ти.

Специальные лифты для инвалидов есть только в двух зданиях, не требуются в 49-ти, не могут быть установлены в 19-ти. Места ожидания для маломобильных граждан оборудованы во всех зданиях, в 13-ти из них имеются специальные конвойные помещения, но ни в одном из них нет камер, приспособленных для инвалидов.

По данным Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, в 2013 году в рамках капитального ремонта выполнены мероприятия по оборудованию для доступа людей с ограниченными возможностями здоровья трех зданий, в которых размещаются мировые судьи. Оборудование еще двух зданий планируется провести в 2014 году.

Из приведенных выше сведений можно сделать вывод о том, что суды общей юрисдикции среднего звена в целом более доступны для маломобильных граждан, нежели районные суды и мировые судьи. При этом именно на районные суды и мировых судей приходится основной поток дел с участием граждан.

Особую озабоченность вызывает тот факт, что доступ маломобильных граждан в 34 из 70-ти зданий, в которых располагаются мировые судьи, невозможен из-за установленных на пропускных пунктах металлодетекторов. Уполномоченный полагает, что обеспечение мер безопасности не должно ограничивать обеспечение законных прав граждан на доступ к суду.



В ведении Управления Судебного департамента в Санкт-Петербурге находятся 22 районных и 2 гарнизонных военных суда, размещенные в 32 зданиях.

**Из них оборудовано:**

**7** судов

стоянками для автомобилей инвалидов;

**11** судов

пандусами на входе в здания;

**7** судов

приспособленными для инвалидов туалетными комнатами;

**8** судов

устройствами для обеспечения передвижения маломобильных групп населения внутри здания.

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 50**

*1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.*

*2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.*

*3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора высшей инстанцией в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.*

По мнению Уполномоченного, описанные выше барьеры, препятствующие реализации права инвалидов на участие в судебном разбирательстве, нарушают и другие права данной категории граждан. Так, адвокаты и иные профессиональные участники судопроизводства с ограниченными возможностями здоровья из-за непригодности помещений суда лишаются возможности работать по выбранной профессии. Недоступность зданий судов для маломобильных граждан лишает последних права присутствовать на судебном заседании в качестве публики, что может привести к нарушению гласности судопроизводства. Отсутствие нормативов, регулирующих оборудование конвойных помещений с учетом требований маломобильных групп населения, может привести к унижающему достоинство личности обращению.

**Органам, ответственным за материально-техническое обеспечение судов Санкт-Петербурга, следует приложить дополнительные усилия для обеспечения доступа инвалидов в суды. Кроме того, в ситуации, когда не все граждане имеют доступ к суду, особую важность приобретает эффективное функционирование системы бесплатной юридической помощи для уязвимых групп населения.**

Право на доступ к суду иллюзорно, когда вынесенное в пользу гражданина или юридического лица судебное решение не исполняется.

В 2013 году к Уполномоченному поступило 37 обращений с жалобами на **неисполнение судебных актов**. Большинство из них касаются бездействия судебных приставов по исполнению судебных решений.

Так, гражданка Т. пожаловалась Уполномоченному на длительное неисполнение постановления Ленинского районного суда, обязывающего ООО «Онлайн тур» выплатить ей денежную компенсацию. Заявительница сообщила, что за все время исполнительного производства судебные приставы ни разу не уведомили ее о проделанной работе. При этом гражданка Т. регулярно получала рекламные предложения от ООО «Онлайн тур», что, по ее мнению, свидетельствовало о платежеспособности должника. Исполнительное производство по данному делу было возбуждено 21 марта 2012 года, а 25 декабря 2012 года судебный пристав-исполнитель вынес постановление о его окончании и возвращении исполнительного листа взыскателю.

По данному обращению Уполномоченный сделал запрос в прокуратуру Выборгского района, которая принесла протест на решение судебного пристава, принятое без проведения необходимых исполнительных действий и мероприятий. 29 октября 2013 года старшим судебным приставом-исполнителем Выборгского РОСП УФССП было вынесено постановление о возобновлении исполнительных действий. Однако в ходе повторной проверки прокуратура установила, что необходимые меры для исполнения судебного решения вновь не были при-



няты. В связи с этим прокуратура направила руководителю Выборгского районного отдела УФССП требование о недопустимости нарушений законодательства об исполнительном производстве.

**Аналогичные жалобы на бездействие судебных приставов, регулярно поступающие к Уполномоченному, свидетельствуют о существовании серьезных проблем в данной сфере, которые следует решать комплексно<sup>6</sup>. Помимо оптимизации деятельности службы судебных приставов необходимо создание эффективного механизма компенсации взыскателям вреда, причиненного вследствие длительного неисполнения судебного решения по вине судебного пристава.**

Часть 2 статьи 48 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому задержанному, заключенному под стражу и обвиняемому в совершении преступления право пользоваться помощью адвоката.

В 2013 году к Уполномоченному поступило 324 обращения от лиц, отбывающих наказание в учреждениях УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, 221 из которых – просьбы о разъяснении норм действующего законодательства. Это свидетельствует о значительном затруднении, а зачастую и о невозможности заключенными получить необходимую правовую информацию и реализовать свое право на защиту (несмотря на наличие защитника по соглашению или назначению). В этой связи Уполномоченный предложил руководству УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области рассмотреть возможность создания в строящемся здании следственного изолятора «Кресты-2» электронно-правового центра для заключенных. Создание подобных центров и обеспечение реального доступа к правовой информации заключенных необходимо и в действующих следственных изоляторах и исправительных учреждениях.

Еще одним тревожным сигналом являются поступившие в конце 2013 года жалобы на нарушение в учреждениях УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области прав адвокатов и общественных защитников. Так, от адвоката Г. поступило заявление о невозможности своевременно попасть на территорию СИЗО для встречи с подзащитным. Уполномоченный инициировал проверки по данному и аналогичным обращениям, которые в настоящее время продолжаются. Обеспечение права подозреваемых, обвиняемых и осужденных на свидание с защитником исключительно важно как для обеспечения эффективной защиты в связи с уголовным преследованием, так и для предотвращения пыток и иного жестокого обращения в местах принудительного содержания.

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 51**

*1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.*

*2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.*

### **Статья 52**

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

<sup>6</sup> «Службы исполнения судебных решений не могут эффективно выполнять свои функции ввиду отсутствия дисциплины», – заявила по данному вопросу специальный докладчик Совета ООН по правам человека по вопросу независимости судей и адвокатов Габриэла Кнаула.

## Бесплатную юридическую помощь в 2013 году получили

**6788** граждан.

Из них:

**3736**  
инвалидов I и II группы,

**1445**  
ветеранов Великой Отечественной войны, Героев Советского Союза и Российской Федерации и Героев Социалистического труда.

**189**  
законных представителей детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Государственная система **бесплатной юридической помощи** в Российской Федерации создана сравнительно недавно – федеральный закон действует с 15 января 2012 года. 1 января 2013 года вступил в силу Закон Санкт-Петербурга «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге».

Из результатов анализа реализации федерального закона о бесплатной юридической помощи, проведенного Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга, следует, что большую часть услуг оказывают адвокаты, входящие в систему бесплатной юридической помощи (в 2013 году таких адвокатов было 401). Комитет по социальной политике пришел к выводу о нецелесообразности организации деятельности государственных юридических бюро.

Всего бесплатную юридическую помощь в 2013 году получили 6788 граждан. Наиболее активно пользовались бесплатной юридической помощью инвалиды I и II группы – консультации получили 3736 человек. Бесплатная юридическая помощь оказывалась также ветеранам Великой Отечественной войны, Героям Советского Союза и Российской Федерации, Героям Социалистического труда (всего 1445 человек). 189 законных представителей детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, смогли воспользоваться бесплатной юридической помощью. 6 593 гражданам было отказано в оказании бесплатной юридической помощи.

«Порядок предоставления бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге и взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге», утвержденный постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14.02.2013 № 95, предусматривает, что бесплатная юридическая помощь малообеспеченным гражданам и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, предоставляется по направлениям, которые необходимо получить в администрации района Санкт-Петербурга. При этом требуется иметь регистрацию по месту жительства, месту пребывания или подтверждение о постановке на учет в качестве лица без определенного места жительства. В 2013 году бесплатной юридической помощью воспользовались 229 малообеспеченных граждан, получивших направления в районных администрациях. Граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, по данным Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, за предоставлением бесплатной юридической помощи не обращались. Относительно небольшое число малообеспеченных граждан, получивших бесплатную юридическую помощь, может свидетельствовать о трудностях при получении направлений.

Граждане, относящиеся к иным категориям, обращаются без направления непосредственно к адвокатам, являющимся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. Адвокаты, заполняя электронный запрос в подсистеме «Юридическая помощь» на базе автоматизированной

информационной системы «Электронный социальный регистр населения Санкт-Петербурга», получают подтверждение или неподтверждение о праве гражданина на получение бесплатной юридической помощи.

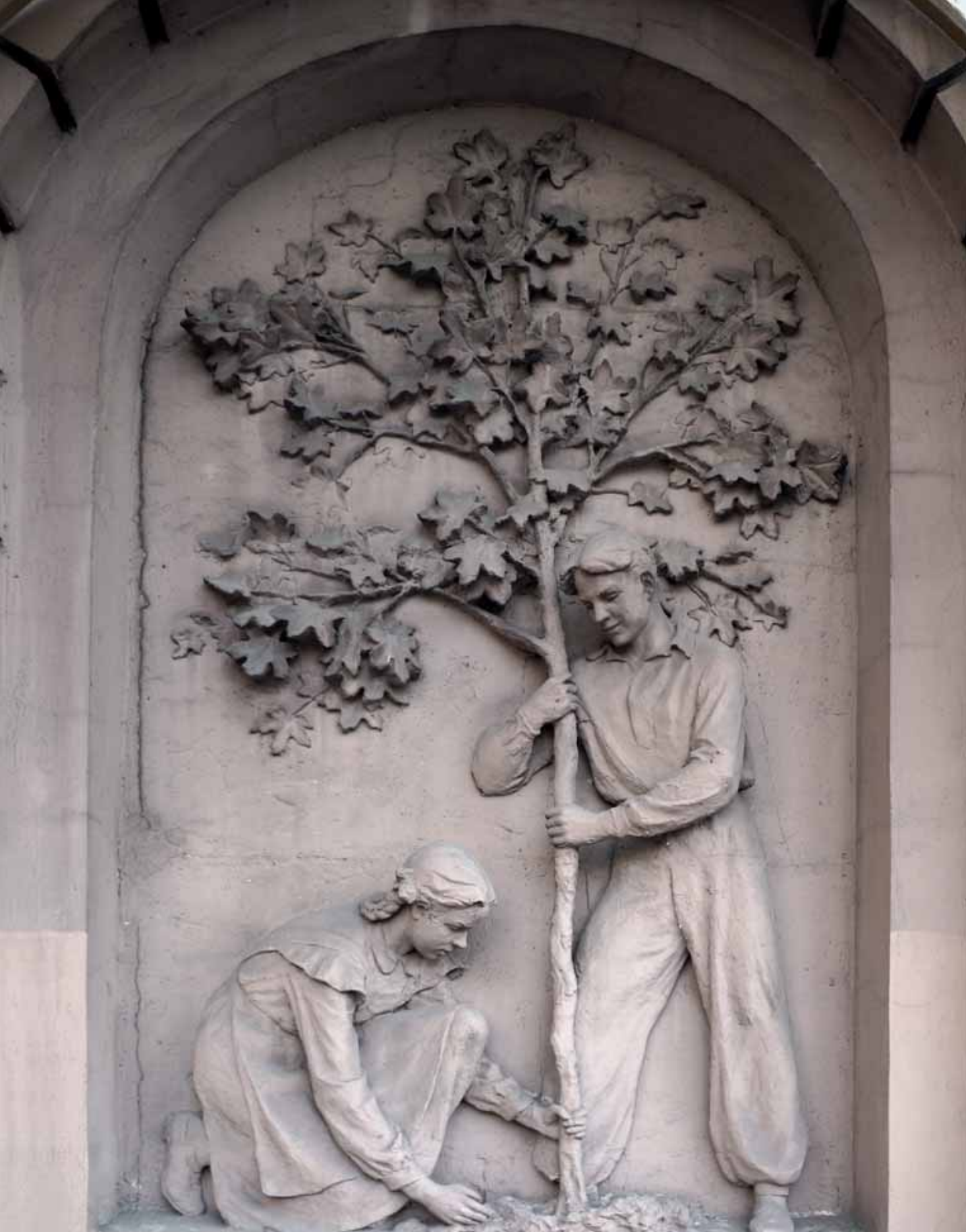
Эффективность системы бесплатной юридической помощи оценивать рано. Кроме того, с сожалением следует отметить, что Адвокатская палата Санкт-Петербурга, которая могла бы представить свой анализ функционирования системы бесплатной юридической помощи, на запрос Уполномоченного информацию не представила.

Тем не менее, приведенная выше статистика свидетельствует о том, что в настоящее время в Санкт-Петербурге существует система бесплатной юридической помощи. Однако такая система не может быть эффективна без выполнения двух основных требований: доступности и качества оказываемых услуг. Соответствие существующей системы бесплатной юридической помощи данным требованиям еще предстоит оценивать. Важно также, чтобы информация о праве на бесплатную юридическую помощь, о категориях граждан, обладающих данным правом, была доступна.

**Уполномоченный уверен, что необходимо проводить дополнительные мероприятия по адресному информированию населения о возможности получать бесплатную юридическую помощь, используя разнообразные средства коммуникации.**

*Университетская набережная  
напротив здания  
Конституционного Суда  
Российской Федерации.*





**Право на благоприятную  
окружающую среду**

На фото слева: барельеф «Сажаящие дерево». Жилой дом на Австрийской площади. Архитекторы Алексей Щербенок и Олег Гурьев. 1952 год.

## 1.6. Право на благоприятную окружающую среду

Статья 42 Конституции Российской Федерации устанавливает право каждого гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Исключительное значение земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, отражено в части 1 статьи 9 Основного закона нашей страны.

Игнорирование государством и гражданами, казалось бы, очевидной взаимосвязи между человеком и окружающей средой в угоду сиюминутным выгодам приводит к ухудшению качества жизни, влияет на демографическую ситуацию и продолжительность жизни населения.

По данным природоохранной прокуратуры Санкт-Петербурга, в 2013 году число выявленных нарушений законодательства в сфере охраны окружающей среды возросло на 20,2% (с 3490 в 2012 году до 4375). В результате проверок, проведенных на территории Санкт-Петербурга в 2013 году департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу, выявлено 284 нарушения законодательства, что является самым высоким показателем за последние 4 года.

Согласно информации Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга, основными социально значимыми проблемами в сфере экологической безопасности жителей нашего города являются несанкционированные свалки строительных и бытовых отходов, загрязнение водных объектов (в том числе производственными стоками), загрязнение атмос-

### **Конституция Российской Федерации**

#### **Статья 42**

*Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.*

#### **Статья 9**

*Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.*

На **20,2%**

возросло число выявленных нарушений законодательства в сфере охраны окружающей среды в 2013 году\*.

\* по данным природоохранной прокуратуры Санкт-Петербурга.



*Свалка бытового и строительного мусора у Шуваловского карьера, Приморский район.*



*Свалка бытового и строительного мусора в Выборгском районе Санкт-Петербурга.*

ферного воздуха (промышленными предприятиями и транспортными средствами).

Контроль за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду является одним из приоритетных направлений в работе Уполномоченного. В 2013 году представители омбудсмана (самостоятельно и с привлечением специалистов Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, а также сотрудников прокуратуры) осуществляли регулярные выезды на территории различных районов, где, по информации жителей, размещались несанкционированные свалки строительных и бытовых отходов, имели место сбросы неочищенных сточных вод в водные объекты и т. п. Проводились и повторные выезды на объекты, где нарушения природоохранного законодательства были выявлены в 2012 году, для проверки предпринятых районными администрациями, муниципальными образованиями и природоохранными ведомствами мер.

В октябре–ноябре 2013 года представители Уполномоченного, прокуратуры, Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в ходе проверок обнаружили на территориях Выборгского, Красногвардейского и Приморского районов несанкционированные свалки строительного и бытового мусора, в том числе на землях, прилегающих к водным объектам.

Так, напротив д. 51 по Заповедной ул. (Приморский район), в непосредственной близости от элеваторов ОАО «Резервхлеб», выявлено крупное скопление бытового и строительного мусора. Существенно, что данная бесхозная свалка находится рядом с устьем реки Каменки у Шуваловского карьера. На участках лесополосы в северной части Шуваловского карьера также обнаружены скопления мусора.

Рядом с перекрестком пр. Культуры и 8-го Верхнего пер. (Выборгский район), напротив зданий мясокомбината ОАО «Парнас-М» и ОАО «Пивоваренная компания «Балтика», выявлена активно формирующаяся свалка строительного и бытового мусора.

Заметное загрязнение прибрежной полосы Охтинского разлива бытовыми отходами отмечено в районе домов №№ 33, 35 по Капсьюльному шоссе (Красногвардейский район).

У дома № 43 по Челябинской ул. (рядом с КАД) выявлена свалка бытовых и промышленных отходов.

При обследовании акватории реки Красненькая у здания Юго-Западной ТЭЦ в районе дома № 1 по ул. Доблести (Кировский район) замечено значительное замутнение воды. Вдоль русла реки находятся скопления строительного мусора и неогороженные гидротехнические сооружения, представляющие опасность для граждан.

У дома № 21, корпус 2 по ул. Маршала Казакова, в котором располагаются производственные корпуса ЗАО «ЛСР-Базовые

материалы Северо-Запад», продолжается сброс в реку Красненькая неочищенных производственных стоков. Этот сброс выявлен еще в 2012 году, к нарушителю – ЗАО «ЛСР-Базовые материалы Северо-Запад» – применены меры административного воздействия, однако ситуация до настоящего времени не изменилась.

В ходе обследования акватории реки Ивановка (в районе русла реки, расположенного между ул. Здоровцева и ул. Добровольцев) установлено, что водоем сильно загрязнен мусором. Береговая полоса со стороны ул. Здоровцева также сильно загрязнена. Результаты обследования полностью подтвердили информацию от заявительницы А., обратившейся к Уполномоченному с жалобой на отсутствие регулярной уборки акватории реки и прибрежной полосы.

По материалам проверок Уполномоченный обратился в природоохранную прокуратуру Санкт-Петербурга. Прокуратурой предъявлены иски к администрациям Выборгского, Красногвардейского, Красносельского, Приморского районов Санкт-Петербурга, а также к местной администрации МО Сосновая Поляна в порядке статьи 45 ГПК РФ об обязанности организовать работы по ликвидации несанкционированных свалок и проведении работ по уборке акватории и береговой полосы загрязненных рек Ивановка и Красненькая.

Свалка на ул. Челябинской в районе съезда с КАД уже ликвидирована силами администрации Красногвардейского района.

В настоящее время вступило в законную силу судебное решение по иску природоохранной прокуратуры к ЗАО «ЛСР-Базовые материалы Северо-Запад» об обязанности провести реконструкцию очистных сооружений для доведения качества сточных вод до установленных нормативов. Надзорным ведомством направлен запрос на выдачу исполнительного листа для осуществления принудительного исполнения судебного акта.

Вызывает тревогу, что вопросы утилизации отходов и ликвидации несанкционированных свалок остаются одной из самых сложно решаемых экологических проблем Санкт-Петербурга.

По данным Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, в нашем городе ежегодно образуется свыше 10 млн кубометров отходов, из которых подвергается переработке только 15%. С каждым годом количество вырабатываемого мусора увеличивается примерно на четверть. Ежегодно ликвидируется не более 10–12 крупных нелегальных свалок, что составляет менее трети от их общего количества<sup>1</sup>.



*Последствия сброса производственных стоков в речку Красненькая, Кировский район.*

Только **15%**

из 10 млн кубометров отходов подвергается переработке.

Менее **30%**

крупных нелегальных свалок ликвидируется ежегодно\*.

\*По данным Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

<sup>1</sup> Петербургский омбудсман воюет с незаконными свалками//www.bellona.ru/11.02.2014.



*Свалка строительных и бытовых отходов в Выборгском районе Санкт-Петербурга.*

По мнению Уполномоченного, для профилактики нарушений в сфере вывоза и утилизации мусора следует не только исключить доступность большегрузного транспорта к местам нелегальной выгрузки отходов, но и расширить доступность легальных мусороприемных и мусороперерабатывающих учреждений. Кроме того, необходимо, чтобы места, являющиеся привлекательными для организации несанкционированных свалок, включались в маршруты патрулирования органов внутренних дел (в настоящее время такая практика отсутствует).

Без комплексного подхода ликвидация существующих свалок крайне затруднительна – об этом свидетельствуют, например, многочисленные и безуспешные попытки органов исполнительной власти города и правоохранительных ведомств пресечь несанкционированный сброс мусора в Шушарах<sup>2</sup>.

Наиболее затратной является ликвидация стихийных свалок строительного мусора (грунт, бой кирпича, бетона и пр.). Существует распространенная практика, когда застройщик поручает вывоз строительного мусора подрядной (субподрядной) организации, деятельность которой не контролирует. В результате мусор вывозится на ближайшие стихийные свалки.

Одним из возможных способов решения данной проблемы является обязанность организации-производителя мусора заключать договоры на вывоз отходов не с перевозчиком, а с получателем – оператором легально функционирующего мусорного полигона. В 2013 году Правительством Санкт-Петербурга принято решение, согласно которому с 1 января 2014 года на территориях Красногвардейского, Московского и Колпинского районов управляющие компании в жилищно-коммунальной сфере заключают договоры не с перевозчиками, а напрямую с мусороперерабатывающими заводами и полигонами.

Помимо ликвидации несанкционированных свалок важнейшим направлением природоохранной политики Санкт-Петербурга должно стать **предотвращение несанкционированных сбросов в водные объекты сточных вод и загрязнения их бытовым и строительным мусором.**

В октябре 2013 года был запущен главный канализационный коллектор города. Проект по внедрению коллектора предполагает предотвращение сброса в Неву суточных сточных вод общим объемом 334 тыс. кубометров. После запуска коллектора 98,4% всех стоков города доставляются на Северную станцию аэрации, где проходят полный цикл очистки, в том числе в соответствии с рекомендациями Хельсинкской комиссии по защите Балтийского моря.

<sup>2</sup> Мусор в Шушары свозят со стройки на Пулковском шоссе и Бумажной улице// [www.rosbalt.ru/piter/2013/12/23/1214838.html](http://www.rosbalt.ru/piter/2013/12/23/1214838.html).



6 декабря 2013 года на заседании Правительства Санкт-Петербурга одобрена схема водоснабжения и водоотведения города до 2025 года. Данный проект предусматривает полное прекращение сброса неочищенных сточных вод в водоемы города. В 2014 году запланирована ликвидация прямых выпусков сточных вод в районе рек Охты, Карповки и Адмиралтейской набережной, к 2020 году предполагается закрыть 103 прямых выпусков сточных вод.

Однако в настоящее время нарушения, связанные с загрязнением водных объектов или с созданием угрозы их экологической безопасности, по-прежнему широко распространены в нашем городе.

Так, в 2013 году ОАО «Светлана», осуществляющее свою деятельность на территории Выборгского района Санкт-Петербурга, и ЗАО «Слюдяная фабрика», расположенное в Колпине, совершали сбросы в систему канализации ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» неочищенных сточных вод. В составе сбросов выявлены железо, марганец, медь, цинк, нефтепродукты. Решениями Выборгского и Колпинского районных судов Санкт-Петербурга вышеуказанные организации обязаны оборудовать выпуски сливов сточных вод локальными очистными сооружениями.

Информация о том, что канализационные стоки квартала «Новая Скандинавия» загрязняют Большое Нижнее Суздальское озеро, поступила в аппарат Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге еще в 2012 году. По инициативе омбудсмана специалистами Комитета по природопользованию была проведена проверка, в ходе которой выявлено, что на территории, прилегающей к озеру, «осуществляется сброс на рельеф местности сточных вод из системы наружной канализации жилого квартала «Новая Скандинавия». Сточные воды поступали в водоотводящую канаву, проходящую вдоль железнодорожного полотна, и далее в ручей, впадающий в Большое Суздальское озеро. По данному факту Комитет обратился в прокуратуру Выборгского района. В результате принятых мер перекачка сточных вод была остановлена.

Однако осенью 2013 года Уполномоченный получил новую жалобу от гражданки Н. о продолжающихся нелегальных канализационных сбросах из «Новой Скандинавии», в связи с чем было принято решение о повторной выездной проверке с участием представителей Уполномоченного, Комитета по природопользованию и прокуратуры.

Проведенной 25 октября 2013 года проверкой было установлено, что внутриквартальный канализационный коллектор, принадлежащий ЗАО «Группа Прайм», неисправен. В местах разрывов канализационных труб наблюдались размывы и провалы грунта. Данная неисправность, подтвержденная результатами проведенного в октябре 2013 года теледиагностического исследования, а также актом осмотра ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», не позволяет исключить просачивание жидких отходов в грунт, воды которого гидравлически



*Провал грунта у канализационного коллектора в квартале «Новая Скандинавия».*

Только **64%**

из всех атмосферных выбросов от стационарных источников загрязнения улавливается и обезвреживается\*.

\*По данным Экологического правозащитного центра «Беллона».

связаны с водами Суздальских озер. Указанные обстоятельства создавали угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию жителей квартала и экологической безопасности водных объектов.

В ходе проверки также были выявлены последствия подтопления канализационными отходами технических подвалов, первых этажей и подмывания фасадов зданий квартала, что свидетельствовало о нарушениях правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда. В настоящее время по выявленным нарушениям проводятся дополнительные проверки с привлечением контролирующих органов.

Вызывает тревогу, что без санкций суда организации-загрязнители водных объектов не предпринимают никаких мер по изменению ситуации. В 2013 году сразу несколько крупных компаний-нарушителей природоохранного законодательства в сфере сброса сточных вод проиграли суды.

Так, решением Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 18 января 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 19 июня 2013 года, удовлетворены требования природоохранного прокурора Санкт-Петербурга к ООО «Отель «Ольгино» о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, в размере 2 млн 331 тыс. рублей, в связи с систематическим сбросом сточных вод в Финский залив с превышением установленных нормативов загрязняющих веществ.

Только после предъявления надзорными органами исковых заявлений в суд были приняты меры по повышению эффективности очистных сооружений ООО «Дженерал Моторз Авто» (проток реки Мурзинки), ООО «Аквафор» (река Большая Ижорка).

Одной из важных проблем остается неготовность водных объектов Санкт-Петербурга к использованию в рекреационных целях. На протяжении многих лет Управление Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу не рекомендует к летнему купанию все расположенные на территории города водоемы, за исключением Безымянного озера в Красносельском районе. Причина – неудовлетворительные результаты проб воды по санитарно-эпидемиологическим показателям и высокая степень загрязненности водоохранных зон рекреационных водных объектов.

Весь летний период 2013 года к Уполномоченному поступали многочисленные жалобы на загрязненность прибрежной зоны Среднего Суздальского озера. В администрации Выборгского района Санкт-Петербурга объясняли это затянувшейся процедурой проведения и оспаривания итогов тендера на уборку. Очевидно, что подобные факты свидетельствовали о неготовности коммунальных служб к очередному летнему сезону.

По данным Экологического правозащитного центра «Беллона», в Санкт-Петербурге **загрязнение атмосферного воздуха является критическим** и влияет на самочувствие 100% населения. Основные стационарные источники загрязнения – это теплоэлектроцентрали (ТЭЦ). Только 64% из всех выбросов от стационарных источников загрязнения улавливается и обезвреживается. 84,4% от валового объема выбросов составляют загрязнения от транспортных средств.

По информации Петербургского экологического союза, содержание бензапирена в атмосферном воздухе в период с 2001-го по 2010 годы увеличилось более чем в 1,5 раза по сравнению с 1990-ми годами (среднегодовая концентрация достигла 2,5 ПДК).

Согласно результатам исследований, проведенных Управлением Росприроднадзора по Санкт-Петербургу, основными стационарными источниками загрязнения атмосферного воздуха являются предприятия производства, передачи и распределения электрической энергии, пара и воды, в частности, Южная ТЭЦ (ТЭЦ-22) филиала «Невский ОАО «ТГК-1», подразделения ГУП «ТЭК Санкт-Петербурга». Вклад только этих организаций в загрязнение атмосферного воздуха составляет более 50% от общего вклада промышленных предприятий.

Беспокойство также вызывает работа без необходимой разрешительной документации предприятий, осуществляющих дорожное строительство, асфальтобетонных заводов и поставщиков асфальтобетонных смесей (например, ООО «АБЗ-Акрос», ЗАО «Беатон», ЗАО «Бетомикс ЛО»). Так, в 2013 году ООО «АБЗ-Акрос» в поселке Петро-Славянка незаконно использовало 10 источников выбросов вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух. По данным фактам надзорным ведомством предъявлены иски в суд.

В качестве мер по минимизации негативного воздействия на атмосферу следует рассматривать перевод работы предприятий на более экологически чистые виды топлива – природный газ, а также модернизацию котельных с установкой систем по автоматическому контролю процессов сгорания топлива. Кроме того, способом уменьшения выбросов взвешенных веществ в атмосферный воздух является оснащение источников выбросов установками очистки газа, процент улавливания которых достигает 99%.

Решающий вклад в загрязнение атмосферного воздуха нашего города вносят транспортные средства. В настоящее время в Санкт-Петербурге отсутствует организация, имеющая достаточные полномочия по аналитическому контролю выбросов от передвижных источников загрязнения. Для снижения вреда от данного источника загрязнений необходимо разработать порядок установления технических нормати-



## 84,4%

от валового объема атмосферных выбросов составляют загрязнения от транспортных средств.

вов выбросов для различных категорий автотранспортных средств с учетом времени их эксплуатации, порядок проведения регулярной проверки автотранспортных средств на соответствие их выбросов техническим нормативам, усиление оперативной работы по выявлению автотранспорта, эксплуатируемого с превышением разрешенного выброса, внедрять меры, стимулирующие использовать экологически безопасный автотранспорт.

**Достижение позитивных результатов в сфере охраны окружающей среды возможно только путем консолидации усилий органов государственной власти, общественных организаций, надзорных ведомств и бизнес-сообщества. Перед любым антропогенным воздействием обязательно**



*Парк Академика Сахарова, Калининский район. Весна 2013 года.*

должны учитываться экологические прогнозы, рассматриваться природоохранные составляющие управленческих решений и бизнес-проектов, разрабатываться программы мероприятий по обеспечению безопасности окружающей среды.

Не следует забывать о том, что спрос рождает предложение. Когда экологические проекты станут экономически выгодны для российского бизнеса, можно будет ожидать и улучшения экологической ситуации.

При этом надо понимать, что любые природоохранные мероприятия будут давать формальные результаты до тех пор, пока не изменится сам подход к проблеме – и со стороны власти, и со стороны общества.



*Таврический сад, Центральный район. Осень 2013 года.*



**Право на собственность, свободу  
предпринимательства  
и права потребителей**

На фото слева: скульптура «Колхозник» на здании Кузнечного рынка.  
Скульптор Василий Разумовский. 1927 год.

## 1.7. Право на собственность, свободу предпринимательства и права потребителей

Статья 35 Конституции Российской Федерации устанавливает **право каждого на свободное владение, пользование и распоряжение своей собственностью**. Основным документ нашей страны провозглашает также гарантии, согласно которым никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд возможно только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Одна из проблем в этой области, с которой на протяжении целого ряда последних лет сталкиваются многие жители Санкт-Петербурга – это снос гаражей, земли под которыми изымаются на основании решений органов исполнительной власти города для реализации инвестиционных проектов.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29 мая 2013 года № 362 были установлены процедура обращения владельцев гаражей за компенсацией и порядок ее расчета и выплаты. Выплата компенсаций производится в том случае, если снос гаражей был осуществлен после 1 июля 2008 года в рамках реализации проектов, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, или инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств инвестора.

По данным Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, в 2013 году владельцы снесенных гаражей получили из бюджета Санкт-Петербурга 160 млн рублей в качестве компенсаций. Фактически выплаты начались в сентябре, в настоящее время выплаты произведены по 3446 поступившим заявлениям.

По состоянию на начало февраля 2014 года КУГИ Санкт-Петербурга издано еще около 500 распоряжений, по которым в ближайшее время запланированы выплаты. Еще 1000 заяв-

### *Конституция Российской Федерации*

#### **Статья 35**

*1. Право частной собственности охраняется законом.*

*2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.*

*3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.*

*4. Право наследования гарантируется.*

лений находится на рассмотрении. Всего в бюджете на компенсации предусмотрено 200 млн рублей.

Нередко гражданам приходится сталкиваться с проведением строительных работ, в рамках которых реализуются проекты, затрагивающие права собственников общего имущества многоквартирных домов, в частности, право на прилегающий к дому земельный участок с элементами озеленения и благоустройства в установленных границах (статья 36 ЖК РФ). При этом даже в тех случаях, когда земельный участок под многоквартирным домом не сформирован, это не является препятствием для реализации домовладельцами права на защиту своего владения от третьих лиц в той мере, в какой указанный земельный участок необходим для эксплуатации жилого дома (пункт 67 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22).

К Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге поступило обращение Межрегиональной общественной организации защиты прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирных домах «Дозор» по вопросу нарушения прав лиц, проживающих по адресу: Коломяжский пр., д. 15, корп. 2, в связи с незаконным размещением торгового павильона на территории, прилегающей к их дому.

Уполномоченный обратился по данному вопросу в прокуратуру Приморского района Санкт-Петербурга, которая подтвердила факт нарушений и обратилась в суд с исковым заявлением к ООО «СпортТайм+» об обязанности устранить допущенные нарушения требований земельного законодательства.

2 июля 2013 года решением Кировского районного суда Санкт-Петербурга по гражданскому делу № 2-2424/13 исковое заявление прокурора района удовлетворено, 6 августа 2013 года решение по делу вступило в законную силу. Исполнительный лист прокуратурой района направлен в Восточный отдел судебных приставов Приморского района Санкт-



*Представители малого бизнеса протестуют против бездействия городских властей и правоохранительных органов, не пресекающих незаконную предпринимательскую деятельность и несанкционированную торговлю. Площадь Ленина. 22.10.2013.*





Петербурга УФССП России по Санкт-Петербургу, которым возбуждено исполнительное производство. Судебное решение в настоящее время не исполнено, в связи с чем данный вопрос остается на контроле Уполномоченного.

Одним из вопросов, требующих постоянного внимания со стороны Уполномоченного по правам человека, является защита прав участников долевого строительства. В 2013 году к Уполномоченному неоднократно поступали обращения граждан, в которых сообщалось о фактах возможных противоправных действий руководителей фирм (например, ООО «Девелопмент групп»), привлекавших денежные средства дольщиков и не способных (или не желающих) гарантировать реализацию своих обязательств перед гражданами. В результате граждане нередко сталкивались с тем, что, профинансировав значительную часть строительных работ, они не могли вселиться в обещанное жилье в силу банкротства компании-застройщика. Как следствие – длительные судебные тяжбы и не менее продолжительные проверки заявлений о фактах предполагаемого мошенничества в органах внутренних дел.

По мнению Межрегионального общественного объединения «Наблюдатели Петербурга» (проект «Наблюдаем за ЖКХ»)<sup>1</sup>, среди нарушений прав дольщиков распространены такие, как понуждение дольщиков оплачивать авансом (за 2–6 месяцев вперед) жилищно-коммунальные услуги; заключение договоров долевого участия только с обязательным заключением договоров на возмездное оказание услуг по регистрации собственности. Учитывая, что для самостоятельной регистрации собственности требуется два акта приема-передачи, представители застройщика не выдают дольщикам второй экземпляр акта. При этом в больших жилых комплексах объем денежных средств, полученных застройщиками за оказание услуг по регистрации собственности, составляет десятки миллионов рублей.

Наличие в государстве и обществе реальных гарантий реализации **права граждан на свободное предпринимательство** является неотъемлемым условием нормальной деятельности экономически активных людей. Необходимость поддержки частной инициативы граждан нашла непосредственное отражение в Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 34), согласно положениям которой «каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности».

В настоящее время в Санкт-Петербурге деятельность органов исполнительной власти Санкт-Петербурга по созданию организационных и правовых механизмов для развития бизнеса осуществляется, в частности, в рамках Программы развития



*Малые предприятия на ул. Марата.*

<sup>1</sup> Ответ на запрос Уполномоченного (вх. № 15-22/14-27 от 10.02.2014).

малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге на 2012–2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17 августа 2011 года № 1186.

Одной из гарантий прав в данной сфере является строгая регламентация оснований и механизма проводимых контролирующими и надзорными органами плановых и внеплановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов и индивидуальных предпринимателей.

Однако изучение данных, предоставленных прокуратурой Санкт-Петербурга, позволило сделать вывод, что должностные лица, осуществляющие проверки деятельности предпринимателей, допускают нарушения порядка их проведения, оформления, а также требований административного законодательства.

Во втором полугодии 2013 года прокуратурой Санкт-Петербурга выявлены многочисленные нарушения при предоставлении Комитетом по печати и взаимодействию со средствами массовой информации Санкт-Петербурга государственной услуги по выдаче разрешений на установку рекламных конструкций. Это и необоснованные отказы, и истребование документов, не предусмотренных действующим законодательством, и нарушение сроков. Так, проверка выявила нарушения сроков выдачи указанных разрешений более чем на шесть месяцев 100 субъектам предпринимательства.

В 2013 году прокуратура Санкт-Петербурга проверила соблюдение Комитетом по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга требований законодательства при формировании Схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга.

В Схему не попали более 3000 торговых объектов, размещенных на земельных участках, включенных в ранее утвержденные адресные программы размещения объектов потребительского рынка. По данному факту прокуратурой города внесено представление об устранении выявленных нарушений и приведении распоряжения Комитета в соответствие с действующим законодательством.

Проведенные прокуратурой города в 2013 году проверки Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга также показали многочисленные нарушения прав субъектов предпринимательства, выразившиеся в необоснованных отказах в выдаче разрешений на строительство, в предоставлении незаконных разрешений на строительство на земельном участке, который юридическому лицу не принадлежит.

Важным фактором, снижающим эффективность предпринимательской деятельности, являются административные барьеры.

Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга в 2010–2013 годах издал ряд распоряжений об утверждении административных регламентов о предоставлении

государственных услуг (от 25.07.2011 № 111-р, от 14.11.2013 № 119-р, от 24.03.2010 № 31-р, от 29.12.2012 № 184-р), положения которых противоречили нормам Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части истребования от субъектов предпринимательства предоставления нотариально заверенной копии свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, свидетельства о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации, копий документов ежегодной налоговой отчетности, то есть копий документов, находящихся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, или иных государственных органов. На указанные распоряжения КУГИ Санкт-Петербурга принесены протесты прокуратурой города.

Важную роль в осуществлении обратной связи между властью и бизнес-сообществом играет деятельность Общественного совета по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга, в состав которого входят крупнейшие союзы и ассоциации предприятий малого и среднего бизнеса. В 2013 году возобновлена работа Промышленного Совета Санкт-Петербурга, в состав которого вошли 60 человек, среди которых руководители профильных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, руководители промышленных предприятий и организаций, представители научного сообщества. Основная задача Совета – обеспечение согласованности действий вышеуказанных субъектов в сфере развития промышленной политики Санкт-Петербурга. Одним из важных направлений деятельности Совета в 2013 году стала разработка и утверждение Концепции развития промышленного комплекса Санкт-Петербурга на период до 2020 года.

Данный документ был разработан при непосредственном участии Союза промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга (далее – Союз) – одной из ведущих общественных организаций, представляющих предпринимательское сообщество города.

По мнению Союза<sup>2</sup>, в целях формирования благоприятных условий для развития бизнеса в Санкт-Петербурге, повышения инвестиционной привлекательности региона возможно принятие, в частности, таких мер, как повышение эффективности тарифной политики, особенно в сфере энергопотребления, а также сокращение объема необходимых для подключения к энергосетям документов и сроков их рассмотрения; оптимизация процессов организации проведения конкурсов на господдержку; введение преференций для организаций, осуществляющих значимые инвестиционные проекты; повышение информационной открытости органов государственной власти.

<sup>2</sup> Ответ (исх. № 025/14 от 05.02.2014) на запрос Уполномоченного.

В связи с учреждением в Санкт-Петербурге, первоначально – на общественных началах, института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, следует ожидать, что защита прав представителей бизнес-сообщества в их взаимоотношениях с органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными ведомствами приобретет целенаправленный характер и будет осуществляться во взаимодействии с правозащитными структурами, включая Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

**Для защиты прав потребителей** законом установлены специальные гарантии, направленные на недопущение злоупотреблений со стороны хозяйствующего субъекта (продавца товара, подрядчика или услугодателя) как заведомо более сильной в экономическом плане стороны.

Оценивая ситуацию с обеспечением и защитой прав потребителей, следует отметить, что актуальность данной проблематики дифференцируется в зависимости от конкретной сферы общественных отношений.

По данным СПб ГБУ «Центр контроля качества товаров (продукции), работ и услуг», в 2013 году поступило 4130 жалоб потребителей на неудовлетворительное качество продукции и услуг, что на 10% меньше, чем в 2012 году. При этом основная часть обращений (90,9%) касалась неудовлетворительного качества непродовольственных товаров (электробытовые, парфюмерно-косметические, обувь, компьютеры, текстиль, мебель и т. д.) и услуг (туризм, химчистки, ЖКХ, установка дверей и окон).

По оценкам специалистов Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга, отклонения качества пищевых продуктов от нормативов связаны как с экономическими факторами, так и с недобросовестностью производителей, давлением на них крупных торговых сетей с целью получения более дешевой продукции с большими сроками реализации. Среди распространенных нарушений на потребительском рынке – использование низкосортного сырья, внесение в продукцию ингредиентов, не указанных на этикетках.

Среди заявлений о ненадлежащем качестве продовольственных товаров преобладают претензии к качеству мяса и мясopодуков, рыбы, плодов, овощей и продукции их переработки, молока и молочных продуктов.

По данным Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга, в 2013 году наблюдалась отрицательная динамика соответствия качества пищевых продуктов установленным нормативным документам (технические регламенты, ГОСТ, ТУ).

По данным Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Санкт-Петербургу (Управления Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу), состояние безопасности пищевых продуктов, производимых и реализуемых в нашем городе, остается на ста-

*Мальцевский рынок на ул. Некрасова.*



бильном уровне. Удельный вес проб пищевых продуктов, не отвечающих требованиям, за 2013 год составил: по микробиологическим показателям – 2,34% (в 2012 году – 2,3%), по санитарно-химическим показателям – 0,51% (в 2012 году – 0,47%). Отравления фальсифицированной алкогольной продукцией в 2013 году не зарегистрированы.

В 2013 году возросло число возбужденных административных дел по фактам нарушений прав потребителей (с 6086 в 2012 году до 6827 в 2013 году), и внесенных представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (с 2790 в 2012 году до 2872 в 2013 году). За последние 8 лет общее количество обращений потребителей в Управление Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу возросло в 30 раз, с 514 в 2005 году до 15 526 в 2013 году. Данная статистика подчеркивает особую актуальность защиты прав граждан на указанном направлении.

Одной из серьезных проблем остаются многочисленные жалобы потребителей на неудовлетворительное качество жилищно-коммунальных услуг. С подобными ситуациями жильцам приходится сталкиваться зачастую с момента сдачи дома в эксплуатацию, поскольку в Санкт-Петербурге распространены факты приемки в эксплуатацию неготовых жилых зданий (неподключенных к сетевым коммуникациям), в которых невозможно обеспечить надлежащий уровень обслуживания.

Так, к омбудсману поступило коллективное обращение жильцов д. 21 корп. 1 и корп. 3 в пос. Ленсоветовский Пушкинского района Санкт-Петербурга с жалобой на нарушения действующего законодательства при сдаче данных жилых корпусов в эксплуатацию. По информации жильцов, это повлекло за собой перебои в электроснабжении. При этом управляющая компания, по словам заявителей, бездействовала.

Проверка, проведенная прокуратурой Пушкинского района Санкт-Петербурга, подтвердила, что в результате бездействия управляющей компании ООО «ЖКС» договор с поставщиком электроэнергии для обеспечения электроснабжения зданий по вышеуказанному адресу заключен не был. Требования к застройщику о подключении жилого дома к сетям инженерно-технического обеспечения электроэнергией также не предъявлялись. В целях устранения выявленных нарушений прокуратурой района было внесено представление, по итогам рассмотрения которого ОАО «Петербургская сбытовая компания» выполнено подключение электрических сетей дома по постоянной схеме, виновные привлечены к дисциплинарной ответственности.

Рост числа нарушений прав граждан в сфере жилищно-коммунального обслуживания подтверждается информацией Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга, предоставленной по запросу Уполномоченного.

По сведениям инспекции, в 2013 году в Санкт-Петербурге выявлено 126 022 нарушения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (в 2012 году – 76 551 нарушение), в целях устранения которых выдано 12 206 предписаний (в 2012 году – 8433). Основная масса нарушений связана с ненадлежащим содержанием управляющими компаниями лестничных клеток в многоквартирных домах, с некачественным содержанием фасадов жилых зданий, с уборкой и благоустройством дворовых территорий, с содержанием подвальных помещений.

Актуальной для петербуржцев проблемой остаются нарушения при расчете размера коммунальных платежей.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жильцов д. 18 по ул. 4-й Советской, несогласных с размером производимых ООО «Жилкомсервис № 3 Центрального района» начислений за коммунальные услуги. Проверка, проведенная по инициативе Уполномоченного, подтвердила наличие нарушений пункта 47 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354, по статьям «горячее водоснабжение», «водоотведение горячего водоснабжения», «отопление» и «обслуживание узла учета горячего водоснабжения, отопления». По итогам проверки Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга обязала ООО «Жилкомсервис № 3 Центрального района» выполнить корректировку начислений.

11 сентября 2013 года представители Уполномоченного, Государственной жилищной инспекции и прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга приняли участие в выездной проверке соблюдения прав граждан при обслуживании и эксплуатации ТСЖ «Рылеева 20» жилого дома по адресу: ул. Рылеева, д. 20/51. Основанием для проведения проверки послужили жалобы на непринятие председателем ТСЖ Н. мер к надлежащему техническому содержанию кровли и чердачных перекрытий здания (наличие трещин и деформаций, протечек кровли). По фактам нарушений Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга выдано предписание об их устранении, возбуждено дело об административном правонарушении по статье 7.22 КоАП РФ.

Как отметили представители Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга по итогам проведенных по 129 адресам масштабных проверок выполнения работ по капитальному ремонту крыш в Санкт-Петербурге, по 28 адресам в 12 районах города были нарушены сроки начала работ, а по 93 адресам в 16 районах города сорваны сроки окончания работ<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Жилищники сорвали сроки ремонта каждой третьей крыши//Фонтанка.ру. 11.10.2013.



*На «горячую линию» Уполномоченного поступило много жалоб на грязный общественный транспорт. Перекресток Суворовского пр. и ул. Тульской.*

Еще одной актуальной проблемой по-прежнему является защита прав потребителей в сфере транспортного обслуживания населения.

Так, 18 декабря 2013 года Уполномоченный совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга провели телефонную «горячую линию» по вопросам транспортного обслуживания населения. До 20 декабря 2013 года жалобы на работу общественного транспорта можно было направить по электронной почте.

В итоге поступило более 240 обращений из всех 18 районов Санкт-Петербурга. В основном петербуржцы жаловались на длительное ожидание общественного транспорта, на неудовлетворительную работу водителей и кондукторов, сообщали о неудобных и переполненных маршрутах, об отсутствии оборудованных остановок, удаленности остановок от жилых домов и социальных объектов (поликлиник, больниц и др.).

Многие позвонившие на «горячую линию» говорили о неудобном размещении или об отсутствии пешеходных переходов, а также об отсутствии специально оборудованных переходов. Например, в Кировском районе после прокладки газопровода на перекрестке Корабельной и Кронштадтской улиц (ремонт закончился в октябре 2013 года) пешеходный переход не был восстановлен, хотя на этом участке интенсивность транспортного потока, по данным заявителей, составляет 3400 машин в сутки.

Поступали многочисленные жалобы на неисполнение водителями общественного транспорта обязанности подъезжать вплотную к остановке. Отмечались нарушения, связанные с ненадлежащим состоянием транспортных средств. Троллейбусы №№ 3 и 8 петербуржцы назвали «грязными снаружи и внутри». Автобусы №№ 114, 140 и 161 стали «лидерами» по времени, потраченному на их ожидание (от 40 мин. и более). По словам жительницы Калининского района, на Лабораторной улице «нет никакого транспортного обеспечения».

После обобщения поступившей на «горячую линию» информации материалы были направлены в Правительство Санкт-Петербурга.



**Право на труд**



На фото слева: скульптурная композиция «Люди свободного труда» на здании Федерального дома (бывшего дома Совнархоза). Архитектор Давид Гольдгор. 1957 год.

## 1.8. Право на труд

Труд является основой не только личного благополучия каждого человека, но и существования общества. Создаваемые в обществе материальные и нематериальные блага, которые необходимы для его непосредственного развития – результаты трудовой деятельности.

Право на труд предполагает не только право на получение работы, но и на ее сохранение, на своевременное получение достойного вознаграждения в размере не ниже установленного государством минимального размера, на безопасные условия труда, на правовую информацию и правовое просвещение в сфере трудовых отношений.

По данным Петростата, к концу 2013 года в государственных учреждениях службы занятости населения состояло на учете 20,2 тыс. не занятых трудовой деятельностью граждан, что на 6,8 тыс. человек меньше, чем в 2012 году. Из них 9,4 тыс. имели статус безработного. Уровень регистрируемой безработицы составлял 0,3% (в 2012 году – 0,4%). Потребность организаций в работниках, заявленная в службу занятости населения – 70,5 тыс. человек (0,3 человека на одну заявку). Из этих показателей следует, что уровень безработицы в Санкт-Петербурге значительно ниже, чем в среднем по России (5,6% по данным Росстата).

Однако данные официальной статистики учитывают только тех безработных, которые встали на учет в службе занятости. Кроме того, снижение числа зарегистрированных в качестве безработного не является прямым следствием снижения уровня безработицы. Это может происходить и по другим причинам, таким, например, как трудности с предоставлением документов. Для получения реальных данных о количестве безработных необходимы дополнительные исследования в сфере занятости населения.

### **Всеобщая декларация прав человека**

#### **Статья 23**

*1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.*

*2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.*

*3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.*

## В 2013 году возросло число жалоб на нарушения прав беременных женщин.

Информация о росте числа нарушений трудовых прав женщин Уполномоченному поступила из Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан „Петербургская ЭГИДА“».

К Уполномоченному в 2013 году поступило 72 обращения о нарушениях трудовых прав (на 12 меньше, чем в предыдущем году). Основными проблемами, поднятыми в обращениях, были незаконные увольнения, задолженность по выплате заработной платы, отказ работодателя выдать работнику при увольнении требуемые по закону документы, несоблюдение норм безопасности труда, нарушения прав инвалидов, женщин и лиц, имеющих судимость при поступлении на работу или в процессе работы.

**Важнейшей проблемой в сфере трудового законодательства продолжает оставаться задолженность по заработной плате.** В 2013 году удалось погасить задолженность в размере 504,1 млн рублей, благодаря чему были восстановлены нарушенные права 7556 работников. По данным Петростата, общая сумма просроченной задолженности по заработной плате в Санкт-Петербурге на 1 января 2014 года составляет 17,75 млн рублей.

В 2013 году возросло число обращений граждан к Уполномоченному по вопросам невыплаты заработной платы (с 22 в 2012 году до 33 в 2013 году) и нарушения трудовых прав беременных женщин (с 5 в 2012 году до 9 в 2013). О росте нарушений трудовых прав беременных женщин и женщин, находящихся в отпуске по уходу за детьми до 3-х лет, Уполномоченному сообщили также в Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан „Петербургская ЭГИДА“». В 2012 году за правовой помощью в эту правозащитную организацию обратилось 135 женщин, в 2013 году – 266.

В работе по защите трудовых прав Уполномоченный активно взаимодействует с Государственной инспекцией труда в Санкт-Петербурге (в рамках Соглашения о сотрудничестве).

23 декабря 2013 года в приемной Уполномоченного при участии представителей Государственной инспекции труда проведена телефонная «горячая линия» по вопросам несоблюдения трудовых прав граждан, в ходе которой обратилось 58 петербуржцев. Граждане жаловались на отказ работодателя заключить с работником трудовой договор, на отказ работодателя выдать трудовую книжку при увольнении работника и др. 30 человек сообщили на «горячую линию», что работодатель не произвел своевременную оплату их труда. По данным заявителей, общая сумма задолженности по заработной плате составила более 26 млн рублей. В настоящее время по всем обращениям проводятся дополнительные проверки.

Нередко к нарушению трудовых прав приводит незнание гражданами действующего законодательства. Прокуратурой Выборгского района была выявлена задолженность по заработной плате в размере 3,7 млн рублей перед 134 работниками ООО «Офитек». В марте 2013 года руководитель организации был привлечен за это к административной ответственности и оштрафован. 29 августа 2013 года к Уполномоченному поступи-

ло коллективное обращение от работников ООО «Офитек», в котором они сообщили, что им не выплачена заработная плата за период с 9 января 2013 года по 30 апреля 2013 года. Проведенная проверка показала, что в этот период времени с работниками ООО «Офитек» были заключены не трудовые, а гражданско-правовые договоры. Юристами аппарата Уполномоченного были даны гражданам подробные консультации по обращению в суд для установления факта трудовых отношений.

Этот случай стал далеко не единственным примером отсутствия юридически корректно оформленных отношений между работником и работодателем, что существенно затрудняло защиту трудовых прав.

Так, к Уполномоченному обратилась группа рабочих, которые делали ремонт на лестничной клетке по адресу ул. Купчинская, д. 15. Работодателем заявителей было ООО «Альянс-Клантон», выполнявшее ремонтные работы по договору с управляющей компанией ООО «Жилкомсервис № 3 Фрунзенского района Санкт-Петербурга». Организацию-работодателя представлял гражданин А., который по факту завершения работ заплатил работникам вместо 25 тыс. рублей всего 2 тыс. рублей. По инициативе Уполномоченного была проведена проверка, показавшая, что договоры между работниками и ООО «Альянс-Клантон» заключены не были. ООО «Жилкомсервис № 3 Фрунзенского района Санкт-Петербурга» наличие каких-либо отношений с ООО «Альянс-Клантон» также не подтвердил, сообщив, что ремонт лестничной клетки был выполнен сотрудниками самой управляющей компании.

В случаях, когда граждане работают без оформления трудовых отношений, восстановить их нарушенные права, как правило, не удается. Подобные факты являются следствием правового нигилизма и правовой неграмотности работников.

Соглашаясь работать без заключения трудового договора или по фиктивному трудовому договору, соглашаясь на минимальную официальную заработную плату при условии дополнительной оплаты «в конверте», граждане ставят себя в зависимость от работодателя и лишаются социальных гарантий.

Для содействия урегулированию проблем в сфере выплаты заработной платы представители Уполномоченного были включены в 2013 году в Межведомственную комиссию по вопросу легализации оплаты труда работников организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга. Комиссия анализировала представленные межрайонными налоговыми инспекциями данные о начисляемой работникам заработной плате. В ряде случаев удалось убедить руководителей организаций отразить в отчетности реальный размер заработной платы.

Проблемы в отношениях с работодателями могут возникнуть и у работников, трудоустроенных в соответствии с законодательством по трудовому договору. Например, в случаях не-

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 37**

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

*Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.*

## **Трудовой кодекс Российской Федерации**

### **Статья 64 Гарантии при заключении трудового договора**

*Запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора.*

*Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами.*

*Запрещается отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей.*

*Запрещается отказывать в заключении трудового договора работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы.*

*По требованию лица, которому отказано в заключении трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме.*

*Отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в суд.*

мотивированных отказов в выдаче трудовой книжки в момент увольнения.

Работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку в день прекращения трудового договора. По письменному заявлению работника ему должны быть предоставлены заверенные надлежащим образом копии документов, связанных с работой. Однако нарушения в ходе процедуры увольнения встречаются нередко. В 2013 году инспекция труда выдала 1576 предписаний и 297 представлений по факту невыдачи или несвоевременной выдачи трудовой книжки. Из 58 граждан, позвонивших 23 декабря 2013 года на «горячую линию» Уполномоченного по соблюдению трудовых прав, 7 человек сообщили, что работодатель отказывает им в возврате трудовой книжки.

Отказ работодателя выдать при увольнении трудовую книжку и другие необходимые документы, связанные с его трудовой деятельностью, приводит, как правило, к тяжелым последствиям для работника, поскольку не позволяет ему устроиться на новое место работы, встать на учет в службе занятости населения, оформить пенсию.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка С., которая работала в ЗАО «Газпромнефть Северо-Запад». Работодатель в момент увольнения не выдал ей трудовую книжку, поэтому заявительница не могла устроиться на другую работу. После вмешательства Уполномоченного гражданке С. выдали трудовую книжку и произвели перерасчет по заработной плате (в том числе за время, прошедшее между увольнением и возвратом трудовой книжки).

Иногда работник не может получить свою трудовую книжку не по вине работодателя, а в связи с приобщением ее в качестве доказательства при возбуждении уголовного дела.

Характерным примером является обращение к Уполномоченному двух заявительниц, представлявших группу из двадцати пострадавших от мошеннических действий бухгалтерской компании «Наше будущее». Это обращение поступило на состоявшемся 26 сентября 2013 года специальном приеме Уполномоченного совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга и государственной инспекцией труда.

Женщины сообщили Уполномоченному, что не могут получить свои трудовые книжки, так как они изъяты в качестве вещественного доказательства мошеннических действий компании, использовавшей документы работниц для незаконного получения пособий из Фонда социального страхования. Уголовное дело расследовалось Главным следственным управлением ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. При поддержке Уполномоченного женщины смогли получить заверенные копии страниц трудовых книжек, где содержалась информация об их предыдущей трудовой деятельности.

Нередко женщины, особенно беременные и матери малолетних детей, становятся жертвами дискриминации на рабочем

месте. Такого рода обращения составляют более 10% всех заявлений по трудовым правам, поступивших к Уполномоченному.

К Уполномоченному обратилась беременная гражданка Б. Она сообщила, что ее непосредственный руководитель в ООО «Лада» специально создавал условия, несовместимые с беременностью и инвалидностью Б., оказывал на нее моральное давление, принуждая уволиться. Заявитель просила Уполномоченного принять меры по обеспечению ее безопасности, защитить ее права. По инициативе Уполномоченного государственная инспекция труда провела проверку по данному обращению и многие факты подтвердились. Директору ООО «Лада» выдано обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Беременные женщины нередко сталкиваются с нарушениями своих трудовых прав. Им сложнее устроиться на работу, но даже когда женщины официально трудоустроены, работодатели часто бывают недовольны перспективой предоставить продолжительный декретный отпуск. Существуют значительные трудности в получении женщинами пособий по временной нетрудоспособности, беременности, родам и уходу за ребенком до 1,5 лет. Особенно сложно, а порою и невозможно бывает получить такие пособия в случаях банкротства организации или ее ликвидации. Уполномоченный полагает, что изменить сложившуюся ситуацию возможно путем внесения изменений в статью 13 ФЗ от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», установив, что пособия беременным женщинам и женщинам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до 1,5 лет выплачиваются не через работодателя, а напрямую из Фонда социального страхования.

Государством предусмотрены меры по обеспечению права на труд людей с ограниченными возможностями здоровья, однако проблемы, связанные с трудоустройством инвалидов, во многом остаются нерешенными. Так, в 2013 году из обратившихся в службу занятости за содействием в трудоустройстве инвалидов нашли работу только 6,9%. При этом по Закону Санкт-Петербурга «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге» от 21.05.2003 № 280-25 для организаций, численность которых составляет более 100 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере 2,5 процента к среднесписочной численности работников.

Вызывает тревогу, что меры, которые предпринимает государство, развивая политику в сфере реализации права на труд инвалидов, не всегда способны защитить такого работника от дискриминации со стороны работодателя. Факты же дискриминации доказать достаточно трудно.



*Уполномоченный совместно с прокуратурой Санкт Петербурга и Государственной инспекцией труда проводит специальный прием граждан по вопросам соблюдения прав на получение пособия по беременности и родам, а также пособия до достижения ребенком возраста полутора лет. 26.09.2013.*



*Подписание с руководителем Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге А.Н. Кротовым соглашения о сотрудничестве и совместной деятельности. 27.08.2013.*

Так, к Уполномоченному обратился инвалид Р. за разъяснением в связи с оспариванием в суде правомерности его увольнения с работы. Заявитель просил Уполномоченного разъяснить, являются ли дискриминационными действия работодателя по отношению к нему. Работодатель, сократив должность, на которой работал Р., не предложил ему иную, соответствующую уровню профессиональной подготовки работника. Объяснения работодателя заключались в том, что по состоянию здоровья Р. требовался сокращенный рабочий день, а продолжительность рабочего дня для работников на иных должностях не могла быть уменьшена.

Заявителю было дано разъяснение действующего законодательства и норм международного права. **Однако подобные ситуации дают основания ставить вопрос о целесообразности внесения в действующее законодательство изменений, обязывающих работодателей обосновывать невозможность приспособления условий труда для инвалида, особенно в случаях, когда занимаемая инвалидом должность подлежит сокращению.**

Ущемление трудовых прав происходит не только по признаку пола или состоянию здоровья, но и по признаку религиозных убеждений.

Так, к Уполномоченному обратился заявитель Ш., сообщивший, что ему отказали в приеме на работу, потому что он на протяжении пяти лет работал управляющим делами Лютеранской церкви. По мнению работодателя, Ш. был сектантом. Рассмотрение данного обращения по существу не входило в компетенцию Уполномоченного, поскольку заявитель ни в какие государственные органы по данному вопросу ранее не обращался. Тем не менее, ему была дана подробная юридическая консультация и разъяснены права на обращение в суд.

Тревогу также вызывают необоснованные отказы в работе гражданам, имеющим судимость. К Уполномоченному обратилась мать гражданина В., который освободился из мест лишения свободы и несколько месяцев не мог устроиться на работу. По просьбе омбудсмена специалисты Комитета по труду и занятости Санкт-Петербурга предоставили гражданину В. подробную информацию о работе районных агентств занятости населения и некоммерческого партнерства «Общество социальной реабилитации» и оказали содействие в трудоустройстве.

На предприятиях Санкт-Петербурга существует множество проблем в сфере охраны труда.

По данным Санкт-Петербургского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, на предприятиях Санкт-Петербурга в 2013 году произошло 2388 несчастных случаев, из них 249 тяжелых и 60 смертельных. 105 смертельных и тяжелых случаев произошли из-за неудовлетворительной организации производства, неудовлет-

ворительного технического состояния зданий и территорий, наличия недостатков в организации рабочих мест и несовершенства технического процесса – то есть фактически по вине работодателей, среди которых – Петербургский метрополитен, «Ростелеком», ГУП «Водоканал», структурное подразделение филиала ОАО «РЖД».

По запросу Уполномоченного прокуратура Санкт-Петербурга подготовила сведения об основных нарушениях в сфере охраны труда. Полученная информация свидетельствует, что чаще всего работодатели допускают следующие нарушения: отсутствие аттестации рабочих мест, отсутствие инструктажа по технике безопасности, необеспечение работников средствами индивидуальной защиты, нарушение технологического процесса.

Соблюдение трудовых прав работников во многом зависит от работодателя. Меры воздействия, применяемые к работодателям, нарушившим трудовые права граждан, не всегда достаточны. Иногда применение этих мер затруднено или невозможно. Например, в «черный список» работодателей, который ведется Комитетом по труду и занятости населения Санкт-Петербурга в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 20.01.2010 № 16-15 «О реестре работодателей, незаконно уволивших работника (работников)», в настоящее время включено только две организации. Хотя, по данным судебного департамента Санкт-Петербурга, за первые 6 месяцев 2013 года было рассмотрено 194 гражданских дела о восстановлении на работе, из них с удовлетворением иска – 72. Несовпадение данных судебной статистики и реестра вызвано правилами ведения последнего. В соответствии с порядком ведения указанного реестра, утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26.01.2012 № 50, инициатива включения работодателя в «черный список» должна исходить от незаконно уволенного работника, который обязан предоставить в Комитет целый пакет документов. Понятно, что далеко не у всех граждан, которые сумели отстоять свое право на работу в суде, есть желание делать это. Да и о существовании данного реестра известно немногим.

**Уполномоченный полагает, что для повышения эффективности государственной защиты трудовых прав целесообразно внести изменения в порядок формирования реестра недобросовестных работодателей, возложив обязанность сбора необходимых документов на Комитет по труду и занятости населения, а также рассмотреть вопрос о разработке законопроекта, расширяющего реестр путем включения в него работодателей, которые не уволили, но принуждали работника к увольнению, работодателей, которые отказали в приеме на работу, нарушив статью 64 ТК РФ и работодателей, по вине которых произошли несчастные случаи на производстве.**



Право на жилище



На фото слева: скульптуры Египетского дома на Захарьевской улице.  
Архитектор Михаил Сонгайло. 1911-1913 годы.

## 1.9. Право на жилище

Конституция Российской Федерации в статье 40 закрепляет основы права граждан на жилище, провозглашая, что «каждый имеет право на жилище» и «никто не может быть произвольно лишен жилища». При этом органы государственной власти и местного самоуправления, в силу конституционного предписания, обязаны создавать условия для осуществления указанного права.

Значимость права на жилище как одного из ведущих социально-экономических прав неоспорима: потребность в крыше над головой осознается едва ли не острее всех прочих в тех случаях, когда практическая возможность для ее реализации отсутствует.

Закрепленное в Конституции Российской Федерации право на жилище означает юридически гарантированную возможность каждого быть обеспеченным постоянным жилищем. Тем самым создаются конституционные основы стабильного пользования имеющимся жилищем и вместе с тем возможность получения в порядке улучшения жилищных условий другого жилища.

Актуальность вопросов предоставления жилья очередникам, улучшения условий проживания, эффективного управления многоквартирными домами, признания жилого фонда аварийным, ненадлежащего качества жилищно-коммунальных услуг, неготовности жилых зданий к зиме подтверждаются статистикой обращений граждан в аппарат Уполномоченного.

В 2013 году, как, впрочем, и во все предыдущие годы, жалобы по данным вопросам прочно удерживали первенство среди обращений петербуржцев к омбудсману. Так, в 2013 году поступило 390 заявлений граждан о нарушении их прав в жилищной сфере, что составило 23% от числа всех письменных обращений за этот период (в 2012 году – 22,8%).

### *Конституция Российской Федерации*

#### **Статья 25**

*Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.*

## **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.*

По данным Жилищного комитета Санкт-Петербурга, по состоянию на 1 января 2013 года в Санкт-Петербурге на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 172 788 семей. В результате проведения мероприятий по улучшению жилищных условий граждан за счет предоставления жилых помещений, безвозмездных субсидий, участия в целевых жилищных программах Санкт-Петербурга, а также мероприятий по актуализации данных очередников в 2013 году, на 1 января 2014 года число семей данной категории составило 165 677.

В 2013 году в нашем городе была продолжена работа по предоставлению гражданам социальных выплат на приобретение жилья с использованием средств ипотечных жилищных кредитов в рамках целевой программы «Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге». Вместе с тем объем финансирования, выделенный для реализации данной программы, в 2013 году не увеличился, составив, как и в 2012 году, 300 млн рублей, а количество семей, которым государственное содействие в улучшении жилищных условий было оказано, сократилось с 767 в 2012 году до 720 в 2013 году.

В рамках реализации целевой программы «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге» в 2013 году расселены 6 064 коммунальные квартиры, улучшены жилищные условия 10 334 семей, что превышает соответствующие показатели 2012 года.

Вместе с тем количество коммунальных квартир в Санкт-Петербурге все еще значительно. По состоянию на 1 января 2014 года в городе насчитывается 93 913 коммунальных квартир, в которых проживают 286 633 семьи из 613 629 человек. Учитывая количество коммунальных квартир и темпы расселения, правомерно сделать вывод, что ликвидация коммунального жилья в Санкт-Петербурге, о которой заявлялось неоднократно, может занять свыше полутора десятков лет.

В целом по итогам 2013 года государственное содействие в улучшении жилищных условий в соответствии с целевыми жилищными программами Санкт-Петербурга оказано 14 865 семьям (в 2012 году – 11 627 семьям).

В рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» подлежали защите жилищные права таких категорий граждан, как вынужденные переселенцы, лица, уволенные с военной службы, граждане, выезжающие из районов Крайнего Севера.

В 2013 году указанным категориям граждан выдано 46 государственных жилищных сертификатов (ГЖС) на сумму 79 308,2 тыс. рублей. В течение года реализовали ГЖС 40 семей в объеме 62 924,6 тыс. рублей, в том числе ГЖС из числа выданных в 2012 году.

Однако потребность в защите жилищных прав данных категорий населения остается значительной, а темпы оказания им государственного содействия являются явно недостаточными.

Так, по состоянию на 1 января 2014 года в Санкт-Петербурге на жилищном учете продолжают состоять 289 семей вынужденных переселенцев, 55 семей граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, 105 граждан – участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга, по итогам проверок соблюдения прав граждан при реализации в 2013 году таких целевых программ в жилищной сфере, как «Молодежи – доступное жилье», «Жилье работникам бюджетной сферы», «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге», «Обеспечение жильем ветеранов Великой Отечественной войны», органами исполнительной власти допускаются многочисленные нарушения<sup>1</sup>.

Например, было установлено, что администрация Кировского района Санкт-Петербурга неправомерно отказала ветерану Великой Отечественной войны в обеспечении жильем. По итогам проверки прокуратура направила в суд исковое заявление в защиту жилищных прав ветерана. Суд обязал администрацию района поставить ветерана на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и обеспечить жилым помещением по договору социального найма.

Жилищные отделы администраций Адмиралтейского, Невского и Центрального районов Санкт-Петербурга нерегулярно проводят актуализацию учетных дел граждан. Таким образом, к операторам целевых программ СПб ГБУ «Горжилобмен» и ОАО «Санкт-Петербургский центр доступного жилья» несвоевременно поступают необходимые сведения, увеличиваются сроки подготовки документов для принятия Жилищным комитетом Санкт-Петербурга решений о предоставлении гражданам субсидий.

Зафиксированы случаи необоснованного снятия администрацией Невского района граждан и членов их семей, участвующих в целевой программе «Молодежи – доступное жилье», с очереди в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Вызывают озабоченность также ситуации, когда гражданам, имеющим **право на предоставление жилья в первоочередном порядке**, возможность реализации данного права не предоставляется. Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки А., врача высшей категории, ветерана труда, более 40 лет работающей в поликлинике участковым врачом, состоящей на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и с 2007 года – участницы целевой программы Санкт-Петербурга «Жилье работникам бюджетной сферы». Заявительница жаловалась омбудсману, что с 2007 года ежегодно обращалась в Жилищный комитет Санкт-Петербурга по вопросу приобретения жилья, однако на все обращения получала ответы о переносе сроков на следующий год.

В ходе проведенной Уполномоченным проверки было установлено, что гражданка А. в 2007–2010 годах имела право на

<sup>1</sup> Прокуратура обнаружила нарушения прав граждан при реализации целевых программ властями Петербурга/[www.baltinfo.ru/print/2014/02/10](http://www.baltinfo.ru/print/2014/02/10).

первоочередное получение жилья в рамках данной целевой программы, однако данное право органами государственной власти Санкт-Петербурга учтено не было.

После вмешательства Уполномоченного гражданка А. и оператор целевой программы заключили договор купли-продажи жилого помещения с беспроцентной рассрочкой платежа.

Одной из форм оказания содействия в улучшении жилищных условий городским очередникам является **предоставление безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений.**

В 2013 году на выделенные из федерального бюджета и бюджета Санкт-Петербурга средства в объеме 1758,45 млн рублей (в 2012 году – 1370,7 млн рублей) предоставлены безвозмездные субсидии 4124 городским очередникам, или 2316 семьям (в 2012 году – 3578 очередникам или 2017 семьям).

Однако запланированный на 2014 год объем денежных средств на предоставление безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений меньше, чем в 2013 году (1454,96 млн руб.). Из этого следует вывод, что сократится число тех, кто может стать получателями таких субсидий (до 3300 очередников). Как видно из приведенных цифр ожидаемых получателей субсидий, они окажутся самыми низкими за три последних года.

Одной из актуальных задач Уполномоченного остается **оказание гражданам содействия в защите права на постановку на учет нуждающихся в жилых помещениях.**

В 2013 году к омбудсману обратился гражданин П., сообщивший о нарушении администрацией Фрунзенского района Санкт-Петербурга его права на постановку на учет в качестве нуждающегося в жилых помещениях. По мнению администрации района, заявитель намеренно ухудшил свои жилищные условия, зарегистрировав по месту жительства свою внучку, 2005 г.р.

*Новые жилые кварталы в Выборгском районе Санкт-Петербурга.*



На основании этого гражданину П. было отказано в постановке на учет в качестве нуждающегося в жилых помещениях.

В ходе проверки было установлено, что зарегистрировал ребенка не сам П., а его сын. Учитывая, что в силу статьи 53 ЖК РФ совершение действий по ухудшению жилищных условий препятствует принятию на учет только тех граждан, которые совершили эти действия, а не иных лиц, Уполномоченный направил в администрацию Фрунзенского района Санкт-Петербурга свое заключение с предложением пересмотреть ранее принятое решение.

После того, как администрацией района в июле 2013 года в пересмотре решения было отказано, специалисты аппарата Уполномоченного помогли гражданину П. подготовить исковое заявление, представитель омбудсмана принял участие в рассмотрении дела в качестве третьего лица.

Решением Фрунзенского районного суда Санкт-Петербурга от 13 декабря 2013 года иски требования гражданина П. удовлетворены, администрация Фрунзенского района обязана принять его на учет в качестве нуждающегося в жилых помещениях.

**Достаточно распространены нарушения прав граждан при проведении районными администрациями так называемых «актуализаций данных жилищного учета».**

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Ж., которая была не согласна с решением жилищной комиссии администрации Петроградского района Санкт-Петербурга о снятии с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях ее сына и внука.

В ходе инициированной Уполномоченным проверки было установлено, что распоряжением главы администрации Петроградского района Санкт-Петербурга сын и внук заявительницы, проживающие по месту ее регистрации в одной из комнат двухкомнатной коммунальной квартиры, были сняты с учета нуждающихся в жилых помещениях как проживающие в отдельной квартире. При этом администрация района исходила из того, что членом семьи указанных лиц является отец сына заявительницы – Ю., проживающий в другой комнате той же коммунальной квартиры. Однако администрация района не доказала факт проживания указанных лиц как единой семьи и ведения ими совместного хозяйства.

Уполномоченный обратился в прокуратуру Петроградского района, которая 10 сентября 2013 года внесла представление главе администрации района по факту нарушения жилищных прав родственников Ж. Необоснованность позиции администрации района подтвердил и Петроградский районный суд, который своим решением, вынесенным 11 сентября 2013 года, удовлетворил иски требования сына Ж. о признании незаконными действий по снятию с учета его и внука Ж. и об обязанности восстановить их на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Санкт-Петербургский городской суд своим определением от 20 января 2014 года оставил решение суда первой инстанции без изменения.

В обеспечении жильем отдельных нуждающихся категорий граждан в 2013 году в Санкт-Петербурге наблюдалась неоднозначная динамика.

Так, в 2013 году улучшены жилищные условия 645 ветеранов Великой Отечественной войны (в 2012 году – 275), предоставлены жилые помещения 590 многодетным семьям, имеющим трех и более несовершеннолетних детей (2012 год – 419), 176 семьям бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей (2012 год – 119).

В то же время обратная динамика наблюдалась в отношении реализации жилищных прав такой социально незащищенной категории населения, как семьи, имеющие в своем составе инвалидов, детей-инвалидов, лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний. Если в 2012 году жилые помещения были предоставлены 770 таким семьям, то в 2013 году – 720.

Одной из серьезных жилищных проблем, не решаемых годами, является **«неподвижность» очередей уязвимых категорий населения**, в том числе многодетных семей, состоящих на учете по улучшению жилищных условий.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Б., которая сообщила о многолетнем нарушении права на предоставление жилья для семьи из девяти человек.

Граждане состояли на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений с 1989 года. В 2010 году данная категория лиц была включена в ежегодный жилищный план, но семья Б. по неизвестным причинам не попала в список «плановых очередников». В 2012 году в администрации Василеостровского района гражданке Б. сообщили, что в список «плановых очередников» могут быть включены только пять из девяти членов ее семьи, но заявительницу такое «предложение» не устроило.

После вмешательства Уполномоченного все члены семьи были включены в списки очередников, которые должны быть обеспечены жильем до конца 2012 года. Однако полагающиеся гражданам жилые помещения в положенный срок выделены не были.

*Новые жилые кварталы в Кировском районе Санкт-Петербурга.*



Чтобы защитить законные права заявителей, весной 2013 года Уполномоченный обратился в прокуратуру города. По итогам прокурорской проверки процесс подбора жилого помещения ускорился. Семье Б. предложили две отдельные квартиры по договору социального найма в новостройке на Ленинском проспекте. Граждане дали письменное согласие на вселение.

Аналогичным образом в течение нескольких лет добивалась предоставления жилого помещения многодетная семья П. Родители и четверо их детей вместе с тремя родственниками проживали в квартире общей площадью 62 кв. м. В июле 2010 года, после появления в семье П. пятого ребенка, граждане обратились в администрацию Фрунзенского района Санкт-Петербурга и были поставлены на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако ни пополнение в семье, ни рождение в начале 2012 года шестого ребенка не стали для районной администрации основанием для ускорения предоставления гражданам жилья. Лишь после вмешательства Уполномоченного многолетняя проблема семьи П. начала решаться. В апреле 2013 года гражданам предложили конкретный вариант – отдельную пятикомнатную квартиру общей площадью 112 кв. м в поселке Шушары. В конце июня 2013 года семья П. получила ключи от нового жилья.

Другой социально незащищенной категорией населения являются внеочередники – граждане, которые в соответствии со статьей 57 ЖК РФ имеют право на предоставление жилых помещений в безотлагательном порядке, в частности, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. Вопросы предоставления жилья указанным лицам нередко решаются годами.

Так, только после обращения Уполномоченного в администрацию Кировского района Санкт-Петербурга в защиту прав инвалида С., учтенного по вышеуказанной льготе, выдан смотровой лист на квартиру в Кировском районе Санкт-Петербурга, 7 ноября 2013 года получено согласие гражданина на заселение. Содействие Уполномоченного ускорило процесс получения жилья гражданкой Т., инвалидом 2 группы, страдающей тяжелой формой хронического заболевания, которая не один год вынуждена была проживать в Калининском районе в одной квартире с родителями (в том числе матерью, страдающей астмой), сестрой и малолетними дочерью и племянницей.

Благодаря вмешательству Уполномоченного администрации Калининского и Фрунзенского районов Санкт-Петербурга включили в списки на внеочередное предоставление жилых помещений инвалида 2 группы с хроническим заболеванием Л. и инвалида К.

Однако такие исключения лишь подтверждают правило – многие нуждающиеся в жилье в приоритетном порядке граждане ожидают его годами. В этой связи Уполномоченный обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с предложением принять меры к повышению уровня защиты льготных категорий граждан на своевременное обеспечение жилыми помещениями. В обращении Уполномоченного было отмечено, что формируемые Жилищным комитетом Санкт-Петербурга годовые жилищные планы должным образом не исполняются. По мнению Уполномоченного, доводы, приводимые отдельными представителями органов государственной власти о невозможности обеспечения льготных категорий заявителей жилыми помещениями государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга в связи с недостаточным поступлением жилых помещений, а также в связи с переносом сроков ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, не могут являться основанием для нарушения конституционного права на жилище жителей нашего города.

Важной задачей в работе Уполномоченного является **оказание содействия в защите жилищных прав людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в специальной защите**. Речь идет о гражданах, которые из-за неблагоприятных жизненных обстоятельств утратили жилые помещения и нуждаются в срочном предоставлении временного жилья в специализированном фонде.

Так, к Уполномоченному обратилась инвалид Е., 1937 г.р., вынужденно проживавшая в помещении Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка». Из материалов, прилагаемых к обращению, следовало, что в 2005 году гражданка Г., действуя по доверенности, якобы выданной заявительницей, осуществила сделку купли-продажи принадлежащей Е. однокомнатной квартиры. Сама заявительница факт оформления доверенности отрицала.

С 2005 года гражданка Е. была постоянно зарегистрирована в Калининском районе Санкт-Петербурга, в 2012 году ее сняли с регистрационного учета на основании вступившего в законную силу решения суда. По состоянию на февраль 2013 года другого жилья в Санкт-Петербурге Е. не имела.

Следовательно, реализовать свое конституционное право на жилище гражданка Е. не могла.

Однако, в силу статьи 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2006 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» к числу граждан, имеющих право на социальную защиту и предоставление специализированного жилого помещения, относятся, в том числе, граждане, нуждающиеся в специальной социальной защите.

После вмешательства Уполномоченного администрация Калининского района Санкт-Петербурга весной 2013 года изыскала возможность предоставления гражданке Е. по договору



безвозмездного пользования жилого помещения в специализированном жилищном фонде.

В ряде случаев в трудную жизненную ситуацию целую семью ставит один из ее членов. К Уполномоченному обратился гражданин П., решивший начать собственный бизнес и получивший в банке ООО «КИТ Финанс Капитал» денежный кредит на значительную сумму под залог собственной квартиры. Рассчитаться за кредит своевременно и в полном объеме заявитель не сумел, и банк предъявил к нему и пяти членам его семьи иски о прекращении права пользования квартирой и выселении. Решением Кировского районного суда Санкт-Петербурга иски были удовлетворены. Решение вступило в законную силу и подлежало исполнению.

Без крыши над головой рисковали остаться малолетний ребенок гражданина П., 2006 г.р., и другие родственники, в том числе инвалид 2 группы (бессрочно), больной онкологическим заболеванием, ветеран труда.

После обращения Уполномоченного в Жилищный комитет Санкт-Петербурга семье П. было предоставлено жилое помещение в специализированном жилищном фонде.

К Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге обратился Б., ветеран боевых действий, состоящий на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, имеющий льготы, установленные статьей 16 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», по вопросу оказания его семье содействия в разрешении жилищной проблемы. 26 декабря 2012 года в результате крупного пожара, произошедшего в д. 172 по пр. Стачек, заявитель вместе с семьей из пяти человек, включая двоих малолетних дочерей, утратил жилье, пригодное для проживания. Другого жилья на территории Санкт-Петербурга у гражданина Б. и членов его семьи не было.

После вмешательства Уполномоченного администрация Кировского района Санкт-Петербурга предложила гражданину Б. две комнаты жилой площадью 18,9 кв. м в трехкомнатной коммунальной квартире для последующего предоставления по договору социального найма. На предложенный вариант заявитель дал согласие.

В 2013 году под контролем Уполномоченного находился **вопрос оказания содействия в защите жилищных прав жильцов д. 15 корп. 2 по ул. Ильюшина**. Жильцы данного дома, вселенные в него в 1990–1992 годах как в общежитие для малосемейной молодежи, через продолжительное время выяснили, что еще в 1991 году данное здание было выкуплено у города инвестором (ныне – ЗАО «Четвертый трест»), который в 1995 году зарегистрировал на него право собственности. Жильцы были введены в заблуждение по поводу статуса здания и своих собственных прав. Ожидания, что им удастся добиться перевода своих квартир в государственный

Митинг голодающих жильцов д. 15, корп. 2 по ул. Ильюшина. Александровский парк. 02.03.2013.



жилищный фонд Санкт-Петербурга и впоследствии реализовать право на их приватизацию, оказались беспочвенными. Собственник здания не собирался продлевать с жильцами договоры коммерческого найма и намеревался выселить их из квартир. Судебные решения о выселении вступили в законную силу.

В связи с этим в феврале 2013 года отчаявшиеся жители д. 15 корп. 2 по ул. Ильюшина объявили голодовку, чтобы обратить внимание органов исполнительной власти Санкт-Петербурга на то, что их лишают единственного жилья.

В сложившейся ситуации институт омбудсмена эффективно выполнил функцию посредника между гражданами и властью. Уполномоченный лично принял участие в урегулировании конфликта, убедив граждан прекратить голодовку и организовал ряд совместных совещаний с Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга и администрацией Приморского района. Уполномоченным было предложено внести изменения в типовую форму договора о предоставлении жилья в специализированном жилищном фонде, повышающие уровень гарантий прав проживающих.

В результате проведенной работы всем жителям д. 15 корп. 2 по ул. Ильюшина, в отношении которых вынесены решения суда о выселении, были предложены отдельные квартиры в специализированном жилищном фонде в новых домах в Приморском, Московском и Красносельском районах Санкт-Петербурга. В течение 2013 года из 35 семей 23 дали согласие на переселение в специализированный жилищный фонд, с 12 семьями работа продолжается.

В 2013 году Уполномоченным во взаимодействии с органами государственной власти Санкт-Петербурга и общественными организациями была продолжена **работа в сфере защиты прав собственников жилья на самостоятельное решение вопросов повышения качества проживания в многоквартирных домах.**



*Заседание рабочей группы по совершенствованию действующего законодательства в сфере реализации прав собственников жилья и осуществления жилищного самоуправления. 26.06.2013.*

Так, Уполномоченный инициировал создание межведомственной рабочей группы по разработке предложений о совершенствовании законодательства в сфере жилищного самоуправления. В работе группы приняли участие Жилищный комитет Санкт-Петербурга, Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга, прокуратура Санкт-Петербурга, ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Санкт-Петербургу, Союз потребителей России, Ассоциация ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга, СПб РОО «Лига собственников помещений и потребителей жилищно-коммунальных услуг» и др.

Деятельность рабочей группы позволила сформулировать пакет предложений, направленных на повышение уровня правовой защищенности собственников жилья и создание более эффективного механизма, обеспечивающего реализацию прав граждан в сфере жилищного самоуправления.

Разработанные рекомендации затрагивают такие направления, как выбор формы управления многоквартирным домом, проведение общих собраний собственников жилья, правовой режим общего имущества многоквартирных домов, гарантии прав собственников жилья, механизмы проверки деятельности управляющих компаний.

Омбудсман направил подготовленные предложения Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Государственную Думу, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации.

Целый ряд рекомендаций поддержали профильные комитеты органов законодательной власти России.

Так, поддержано внесение в действующее законодательство изменений, обязывающих заявителя – руководителя ТСЖ при регистрации товарищества представлять в регистрирующий орган документ, подтверждающий наличие у такого заявите-



*Специальный доклад Уполномоченного «Как защитить права собственников жилья в Санкт-Петербурге?» опубликован на сайте [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru).*

ля права собственности на недвижимое имущество в многоквартирном доме; признана необходимость введения обязательной профессиональной подготовки и повышения уровня квалификации работников управляющих организаций, а также дополнения Общероссийского классификатора профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов ОК 016-94 новой позицией – управляющий жилищным фондом; поддержаны рекомендации об усилении контроля за деятельностью управляющих компаний.

Итоги работы в данной сфере обобщены в изданном в 2013 году специальном докладе Уполномоченного «Как защитить права собственников жилья в Санкт-Петербурге? Актуальные проблемы жилищного самоуправления». Кроме того, в минувшем году омбудсман направил в Правительство Санкт-Петербурга материалы анализа соблюдения прав граждан на жилищное самоуправление.

**Одной из проблем**, волнующих граждан, являющихся как собственниками, так и нанимателями жилых помещений, **остается состояние жилищного фонда города, а также его готовность к отопительному сезону**. Во второй половине сентября 2013 года, когда, по действующим нормативам, подготовка жилищного фонда города к очередной зиме должна быть завершена, на сайте Жилищного комитета Санкт-Петербурга была размещена информация, что город на 99% подготовлен к началу отопительного сезона.



*Подготовка внутридомовых теплосетей к отопительному сезону.*

Эти данные были поставлены под сомнение Уполномоченным, и 24 сентября в приемной омбудсмана открылась телефонная «горячая линия», на которую могли обратиться граждане, обеспокоенные неготовностью их домов к зиме. За несколько часов работы «горячей линии» поступило около 150 жалоб из 17 районов Санкт-Петербурга по 148 адресам. Это количество почти в 5 раз превысило официальные данные. Граждане сообщали о несвоевременности ремонта внутридомовых тепловых сетей, о затопленных в результате неисправности коммуникаций подвалах, о протечках кровли, о невыполненных работах по восстановлению дверей в подъездах, окон на лестничных площадках и др.

Уполномоченный направил данные «горячей линии» вице-губернатору Санкт-Петербурга В.А. Лавленцеву, курирующему в Правительстве решение вопросов жилищно-коммунального хозяйства. Итоги «горячей линии» 3 октября 2013 года были обсуждены на заседании Общественного совета при вице-губернаторе, где руководству Жилищного комитета Санкт-Петербурга было предложено сопоставить данные о готовности к отопительному сезону домов из адресного списка Уполномоченного и из оформленных управляющими компаниями паспортов этих же зданий. Таким образом, было установлено, что целый ряд управляющих компаний предоставил не соответствующие действительности сведения. После изучения и проверки данных

«горячей линии» руководством города были приняты оперативные меры к устранению нарушений по большинству зданий из адресного списка Уполномоченного, что подтвердили представителям омбудсмана жители этих домов в ходе дополнительной проверки.

Как показала «горячая линия», низкое качество подготовки к отопительному сезону нередко обусловлено нарушением сроков проведения работ на объектах жилого фонда (в частности, по ремонту внутридомовых теплосетей), несвоевременным объявлением конкурсов для отбора подрядчиков<sup>2</sup>.

**Серьезной проблемой**, влияющей на качество подготовки к отопительному сезону, **остается износ инженерных коммуникаций**. По данным, предоставленным в Комитет по энергетике и инженерному обеспечению Санкт-Петербурга ведущими ресурсоснабжающими организациями, в городе 64% электрических сетей и 30% газопроводов функционируют с превышением сроков эксплуатации. При этом в 2013 году, по сравнению с 2011–2012 годами, отмечено снижение числа построенных, реконструированных и капитально отремонтированных тепловых и электрических сетей, котлоагрегатов газопроводов.

Также в Санкт-Петербурге остро стоит **проблема расселения аварийного (ветхого) жилого фонда**.

В целях ликвидации аварийного жилого фонда Правительством Санкт-Петербурга с 2005 года ежегодно утверждается адресный перечень многоквартирных домов, признанных аварийными, подлежащими расселению, сносу или реконструкции.

В адресные перечни 2005–2013 годов для расселения были включены 941 многоквартирный дом, 15 703 семьи, 37 923 человека.

По состоянию на 23 января 2014 года 789 многоквартирных домов расселены полностью, 152 находятся в стадии расселения, переселены из аварийного фонда 14 715 семей.

В 2013 году завершено расселение 132 многоквартирных домов. Всего в благоустроенные жилые помещения из аварийных домов переселены 1414 семей (3389 человек). В 2012 году завершено расселение 112 многоквартирных домов, переселены в благоустроенные жилые помещения 1170 семей (3267 человек).

Представляется, что работа по признанию жилых помещений непригодными для проживания и расселению аварийных домов в Санкт-Петербурге ведется недостаточно эффективно.

Характерным примером является ситуация, сложившаяся вокруг д. 209 по наб. Обводного канала в Адмиралтейском районе Санкт-Петербурга. В 2013 году в аппарат Уполномоченного неоднократно обращались жильцы квартир №№ 29, 32 этого дома, которые несколько лет безуспешно добивались признания жилых помещений аварийными.

В 2013 году  
завершено расселение

**132**

многоквартирных домов.

Всего в благоустроенные  
жилые помещения  
из аварийных домов  
переселены

**1414** семей

(3389 человек).

<sup>2</sup> Подробнее о нарушениях прав граждан при оказании жилищно-коммунальных услуг в главе «Право на собственность, свободу предпринимательства и права потребителей».



*Наб. Обводного канала, д. 209.*



*Коммунальная квартира в д. 209 на наб. Обводного канала. Осмотр перекрытий между первым и вторым этажами.*

В доме, построенном в 1917 году, не проводился капитальный ремонт. В коммунальной квартире, находящейся на втором этаже, в феврале 2012 года жильцы обнаружили провал в полу и обратились в жилищное агентство и администрацию Адмиралтейского района. По результатам обращений было назначено обследование здания специализированной проектной организацией ЗАО «Стилес».

После обследования, прошедшего в октябре 2012 года, специалисты ЗАО «Стилес» подготовили техническое заключение, в котором указано, что «перекрытия между первым и вторым этажом находятся в аварийном состоянии, так как повреждены гнилью до полного сечения, вся нагрузка от второго этажа передается на кирпичные своды, что может привести к их разрушению». Результаты данного обследования должны были поступить в межведомственную комиссию (МВК) Адмиралтейского района.

Жильцы коммунальной квартиры, в которой с риском для жизни и здоровья проживают в основном женщины и дети (в том числе двое сирот 2003 и 2011 годов рождения), ожидали решения районных и городских властей до мая 2013 года. В мае жильцам стало известно, что техническое заключение в МВК не поступало, соответственно и решение о признании аварийными междуэтажных перекрытий дома № 209 по набережной Обводного канала не принималось.

Изучив предоставленные документы и обстоятельства дела, Уполномоченный обратился к руководству Адмиралтейского района Санкт-Петербурга с просьбой сообщить о действиях, которые будут предприняты для обеспечения безопасного проживания жителей дома № 209 по набережной Обводного канала до момента урегулирования вопроса о признании здания аварийным. 17 июня 2013 года омбудсман получил ответ из администрации района, в котором сообщалось, что дом признан «работоспособным». При этом 14 июня 2013 года (за три дня до направления Уполномоченному данного письма) провалился пол в квартире на первом этаже здания. По счастливой случайности никто не пострадал.

Только после обращения Уполномоченного к вице-губернатору Санкт-Петербурга В.А. Лавленцеву, МВК Адмиралтейского района Санкт-Петербурга на заседании, состоявшемся 29 января 2014 года, признала кв. 29 в доме по вышеуказанному адресу непригодной для постоянного проживания. Немного ранее аварийной была признана кв. 32. По информации администрации Адмиралтейского района Санкт-Петербурга, в настоящее время решается вопрос о включении квартир в адресные перечни жилых помещений, в отношении которых необходимо проведение ремонтно-восстановительных работ, либо в адресный перечень жилых помещений, признанных непригодными для проживания, подлежащих расселению за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, утверждаемый распоряжением Правительства Санкт-Петербурга.

Следует отметить, что вопрос расселения аварийного жи-

лищного фонда в силу опасности, которой подвергаются проживающие, должен находиться под постоянным контролем. Однако, как показывает практика, далеко не всегда даже аварийное состояние жилого помещения, исключающее дальнейшее проживание в нем, влечет за собой безотлагательное переселение жильцов такой квартиры на жилую площадь маневренного фонда.

Так, квартира коридорного типа в д. 17 по ул. Детской, в которой проживает обратившийся к Уполномоченному гражданин К., в феврале 2012 года была признана непригодной для проживания и только 29 мая 2013 года включена в адресный перечень жилых помещений, признанных непригодными для проживания и подлежащих расселению.

Однако, согласно письму администрации Василеостровского района Санкт-Петербурга, поступившему в аппарат Уполномоченного в январе 2014 года, вопрос предоставления жилого помещения гражданину К. будет рассмотрен в более поздние сроки в связи с тем, что в настоящее время администрацией района осуществляется расселение жителей аварийных квартир, включенных в адресные перечни 2010, 2011 и 2012 годов. Вызывает тревогу, что неисполнением адресных программ более ранних лет мотивируется невыполнение очередных распоряжений Правительства Санкт-Петербурга, сроки реализации которых произвольно сдвигаются. Такие действия должностных лиц ущемляют конституционные права граждан.

В 2013 году была продолжена **работа по правовому просвещению населения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.**

Так, в ноябре 2013 года в рамках проекта «Школа ЖКХ» представитель Уполномоченного провел семинар, посвященный вопросам разграничения компетенции органов контроля за соблюдением действующего законодательства и прав граждан в сфере ЖКХ. Семинар показал, что интерес петербуржцев к занятиям по «правовому ликбезу» в жилищно-коммунальной сфере вырос. Если в декабре 2012 года в целевом обучающем семинаре приняли участие не более 20 человек, то в ноябре 2013 года собралось свыше 100 слушателей.

Вызывает озабоченность, что в нашем городе трудно найти свободные помещения для проведения занятий по правовому просвещению населения в жилищно-коммунальной сфере. Учитывая, что Санкт-Петербург, как правило, является одним из собственников общего имущества в многоквартирных домах, районным администрациям следовало бы оказывать содействие организаторам таких просветительских семинаров в предоставлении мест для их проведения.

**Значительное количество обращений граждан к Уполномоченному по жилищно-коммунальной проблематике является индикатором неудовлетворенности населения предлагаемыми органами государственной власти способами решения многих «жилищных» вопросов.**



*Ремонтные работы в многоквартирном доме в центре города.*



**Право на социальное обеспечение  
и медицинскую помощь**



Памятник «Студентам и преподавателям Первого медицинского института, погибшим в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» на ул. Льва Толстого. Открыт 5 ноября 1987 года. Скульптор Александр Крутиков, архитектор Левон Бадалян.

## 1.10. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь

Нуждающимся в социальной поддержке, в качественной и доступной медицинской помощи может стать каждый человек, потерявший способность трудиться. В любом обществе есть люди, которым по разным причинам требуется социальная поддержка государства. К числу таких людей относятся, прежде всего, беременные женщины, многодетные семьи, пожилые люди, дети, оставшиеся без попечения родителей, люди с ограниченными возможностями здоровья, бездомные.

Для оказания содействия гражданину в преодолении трудных жизненных ситуаций, не связанных напрямую со здравоохранением, законодательством предусмотрены меры обеспечения социальной поддержки в форме материальной или натуральной помощи в рамках статьи 8 Федерального закона от 15.11.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга в 2013 году проводился мониторинг социально-экономического положения граждан, включая выявление и учет граждан на основе данных автоматизированной информационной системы «Электронный социальный регистр населения Санкт-Петербурга». Согласно данным этого регистра, в настоящее время в Санкт-Петербурге насчитывается 1491,2 тыс. граждан льготных категорий, из них 747,3 тыс. человек получают меры социальной поддержки за счет бюджета Санкт-Петербурга.

Одной из форм социального обеспечения населения является оказание материальной помощи. Во исполнение статьи 8 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» оказание материальной

### *Всеобщая декларация прав человека*

#### **Статья 22**

*Каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.*

## **Всеобщая декларация прав человека**

### **Статья 25**

*1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.*

*2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.*

помощи гражданам на территории Санкт-Петербурга регулируется Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25 октября 2006 года № 1281 «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи жителям Санкт-Петербурга, оказавшимся в трудной жизненной ситуации». Предоставление социальной помощи в соответствии с данным постановлением носит заявительный характер.

Возможность реализации права граждан на социальную поддержку в значительной степени зависит от уровня информированности граждан о существующих видах социальной помощи и механизмах ее получения. Большая часть обращений, поступающих к Уполномоченному в сфере социальной защиты населения – это обращения с просьбами разъяснить порядок получения услуг. Заявители жалуются на то, что не знают, на какую социальную помощь имеют право, какие документы и в какие органы им необходимо подать; им неизвестен порядок оказания социальных услуг и сроки рассмотрения обращений. Так, по данным Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская Эгида» («Петербургская Эгида»), 47 из 84 обратившихся к ним матерей детей-инвалидов считают, что они не имеют достаточно информации о льготах, на которые они имеют право в связи с наличием ребенка-инвалида. Также поступают жалобы на затягивание сроков рассмотрения обращений граждан и неправомерное истребование дополнительных документов.

Уполномоченным совместно с сотрудниками отдела по надзору за исполнением законов в социальной сфере Прокуратурой Санкт-Петербурга были проведены проверки в органах социальной защиты населения Петроградского и Центрального районов Санкт-Петербурга.

В ходе проверок комплексных центров социального обслуживания населения (КЦСОН) Петроградского и Центрального районов Санкт-Петербурга были выявлены нарушения сроков рассмотрения заявлений граждан, нарушения при составлении заключений о нуждаемости заявителей в материальной помощи. Нередко заявителей не информировали о принятых решениях. Материальную помощь заявителям предоставляли в существенно меньших размерах, чем просили граждане, явно недостаточных для содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. Имели место факты игнорирования просьб заявителей о предоставлении помощи.

Заявитель А., инвалид II группы, 1932 г. р., просил КЦСОН Центрального района предоставить ему на семью из 2-х человек материальную помощь в виде денежных средств (на приобретение лекарств), средств санитарии и гигиены. Заявителю были предоставлены денежные средства, однако вопрос о предоставлении средств санитарии и гигиены вообще не был разрешен, письменный ответ заявителю об отказе в предоставлении средств санитарии и гигиены не направлялся.

Распоряжение администрации Петроградского района о предоставлении материальной помощи было издано спустя три месяца с момента поступления в КЦСОН заявления А., в то время как согласно Порядку предоставления материальной помощи жителям Санкт-Петербурга, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, утвержденному Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25 октября 2006 года № 1281, такое распоряжение должно быть издано в течение 25 дней.

Уполномоченный направил сведения об этих и других подобных выявленных нарушениях в администрации Петроградского и Центрального районов Санкт-Петербурга и вице-губернатору Санкт-Петербурга О.А. Казанской. Из полученных ответов следует, что Комитет по социальной политике проверил факты, касающиеся выявленных нарушений, и поручил отделам социальной защиты администраций районов Санкт-Петербурга усилить контроль за обеспечением прав лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Существующий заявительный порядок оказания социальных услуг ввиду недостатка информации порой создает условия, в которых получение социальной помощи для некоторых категорий граждан становится затруднительным. Всегда необходимо учитывать, что люди, обращающиеся за помощью, как правило, находятся в тяжелой жизненной ситуации. Для инвалидов, пожилых людей, многодетных матерей непросто простаивать в длинных очередях и многократно приходить на прием, собирая различные документы.

В жалобе Уполномоченному гражданка Н. сообщает, что обратилась за компенсацией по оплате коммунальных услуг и материальной помощью в августе 2013 года в отдел социальной защиты населения администрации Невского района Санкт-Петербурга, но не получила ни того, ни другого на момент обращения к Уполномоченному 21 ноября 2013 года. В январе 2014 года в связи с началом нового календарного года от заявительницы потребовали предоставления новых документов. Из ответа Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга следует, что заявительницей был нарушен порядок предоставления документов, в том числе ею был предоставлен несоответствующий действующему порядку пакет документов. Также в ответе сообщается, что на момент поступления обращения Уполномоченного Комиссией Невского района было принято решение о предоставлении Н. материальной помощи. Выплата была произведена в январе 2014 года.

**По мнению Уполномоченного, администрациям районов Санкт-Петербурга следует усилить работу по разъяснению положений действующего законодательства о государственной социальной поддержке, а также по выявлению нуждающихся в ней граждан. Такая работа должна иметь как общий характер (распространение социальной рекламы, информационных брошюр), так и персональный (адресный).**

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 7**

*1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.*

*2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.*

**Статья 39**

*1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.*

*2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.*

*3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.*

Органам государственной власти следует также шире использовать возможности многофункциональных центров, предоставляя гражданам возможность подавать заявления и документы через эти учреждения.

Целесообразно развивать систему повышения квалификации сотрудников бюджетных учреждений, работающих с гражданами, для развития навыков общения с уязвимыми группами населения, обеспечивать психологическую поддержку этих работников.

В условиях роста потребительских цен и, как следствие, увеличения расходов, представляется необходимым соответствующее увеличение финансирования из бюджета Санкт-Петербурга расходов на предоставление материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Однако при том, что в 2012 году на оказание материальной помощи изначально было выделено 191 527 тыс. рублей, в сентябре 2012 года эта сумма была уменьшена до 174 582 тыс. рублей, а в 2013 году на материальную помощь было направлено 167 125,7 тыс. рублей<sup>1</sup>.

Проблемы возникают и с предоставлением гражданам социальной поддержки в виде компенсации по оплате жилых помещений и коммунальных услуг.

На запрос Уполномоченного прокуратура Санкт-Петербурга сообщила, что данные проблемы нередко связаны с тем, что управляющие организации с опозданием направляют в ГУП «Вычислительный центр коллективного пользования многоотраслевого комплекса жилищного хозяйства» сведения о начислении платы за отопление. Такая практика является нарушением требований статьи 155 Жилищного кодекса РФ.

**Актуальным остается и вопрос обеспечения нуждающихся граждан путевками на санитарно-курортное лечение, техническими средствами реабилитации и иными реабилитационными услугами, необходимыми инвалиду для ведения полноценной независимой жизни.**

К Уполномоченному обратилась гражданка С., пенсионер, инвалид II группы, которая с 2006 по 2013 год многократно обращалась за предоставлением ей ортопедической обуви в Санкт-Петербургское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации. По информации заявителя, в 2006 году она несвоевременно получила 2 пары некачественной обуви, а заказ за 2009 год ей не могли выдать до 2013 года. На обращение Уполномоченного региональным отделением Фонда был дан ответ о том, что обувь готова, и С. может получить ее в ближайшее время. Однако при обращении за обувью, заявительница получила немотивированный

<sup>1</sup> Распоряжения Комитета по социальной политике от 23.12.2011 № 318-р, от 05.09.2012 № 196-р, от 24.12.2012 № 302-р.

отказ. После этого С. вынуждена была по данному вопросу обращаться в суд.

Вследствие подобных трудностей, а также не всегда высокого качества оказываемых государственных услуг, нуждающимся гражданам зачастую приходится отказываться от их получения, либо получать их на возмездной основе. Это подтверждают данные некоммерческой организации «Петербургская Эгида»: каждая вторая из матерей детей-инвалидов, обратившихся в «Петербургскую Эгиду» за правовой помощью, указывала на низкое качество или недостаточность государственных услуг. По этой причине треть обратившихся была вынуждена воспользоваться платными услугами.

По данным Отделения Пенсионного фонда по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, средний размер пенсии на 1 января 2014 года составил 11 469,99 рублей, в том числе средний размер трудовой пенсии по старости – 12 057,63 рублей, социальной пенсии – 6 150,30 рублей. Эти показатели выше прожиточного минимума, однако действующий порядок определения прожиточного минимума не учитывает все потребности пенсионеров. Достаточно сказать, что в перечень товаров и услуг, положенный в основу расчета прожиточного минимума, не входят лекарственные средства и изделия медицинского назначения, необходимые большинству пенсионеров.

Большинство пенсионеров не понимают порядка расчета пенсии, и большая часть обращений, поступивших к Уполномоченному в отношении пенсионного обеспечения – это просьбы разъяснить порядок начисления пенсий либо несогласие с ним.

**Сохраняется актуальность уже обозначенной в докладе Уполномоченного за 2012 год проблемы необходимости регистрации по месту жительства для получения пенсий и социальных выплат.** Как указывалось в прошлогоднем докладе, это ограничивает права многих граждан на получение социальной поддержки со стороны государства. В статье 3 федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» определено, что регистрация или ее отсутствие не могут служить основанием ограничения прав граждан, в том числе на права на социальное обеспечение и медицинскую помощь. Однако, как показывает практика работы Уполномоченного, соблюдение этой нормы остается актуальной проблемой<sup>2</sup>.

Для решения проблем социально незащищенных граждан необходима согласованность работы различных государственных учреждений в сфере социальной политики и эффективное

## **Конституция Российской Федерации**

### **Статья 41**

*1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.*

*2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.*

*3. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.*

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. раздел «Права бездомных».

социальное сопровождение граждан, нуждающихся в помощи государства.

К Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге обратилась гражданка К., инвалид II группы, которая на момент обращения отбывала наказание в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В своем обращении К. сообщила о том, что срок отбывания наказания истекает в сентябре 2013 года, и просила оказать ей содействие при оформлении в Санкт-Петербургское государственное стационарное учреждение социального обслуживания, так как у нее нет регистрации и жилья. Уполномоченный направил в адрес председателя Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга просьбу об оказании содействия К. в решении ее вопроса. В результате после освобождения К. была помещена в Санкт-Петербургскую общественную благотворительную организацию «Покровская община» для обследования и получения документов, необходимых для помещения ее в дом-интернат для престарелых и инвалидов. В дальнейшем К. была предоставлена возможность проживания в СПб ГСУ СО «Дом-интернат для престарелых и инвалидов № 1».

**Право человека на охрану здоровья и на медицинскую помощь признано во многих международных договорах, участником которых является Российская Федерация.** Статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гарантирует право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Право на здоровье тесно связано и зависит от реализации других прав человека, в том числе права на жилище, труд, образование, жизнь, человеческое достоинство и запрет пыток, недискриминацию и равенство, права на частную жизнь и на доступ к информации.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь включает право на систему здравоохранения, обеспечивающую людям равные возможности в стремлении к наивысшему достижимому уровню здоровья<sup>3</sup>. Необходимо стремиться к тому, чтобы медицинская помощь, оказываемая гражданам в местах принудительного содержания и закрытых учреждениях, была такого же качества, как медицинская помощь в учреждениях гражданского здравоохранения. Однако в настоящее время лица, содержащиеся в местах принудительного содержания, испытывают ряд трудностей в получении качественной медицинской помощи<sup>4</sup>.

В 2013 году Уполномоченному поступило 19 обращений, связанных с нарушениями прав человека в психоневрологических

<sup>3</sup> Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 14(2000), E/C.12/2000/4, § 8.

<sup>4</sup> Подробнее о проблемах оказания медицинской помощи в местах принудительного содержания см. главу «Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Защита достоинства личности».

интернатах. Предметом пристального внимания Уполномоченного стала ситуация, сложившаяся в связи с ограничениями посещений волонтерами общественных организаций подопечных, проживающих в Санкт-Петербургском государственном бюджетном стационарном учреждении социального обслуживания «Психоневрологический интернат № 7» (ПНИ № 7).

В начале 2013 года к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обратился эксперт комиссии Общественной палаты Российской Федерации С.А. Колосков по вопросу нарушения прав инвалидов с детства, проживающих в ПНИ № 7. В обращении указывалось на то, что руководство интерната существенно ограничивает посещения пациентов учреждения волонтерами общественной организации «Подорожник».

21 марта 2013 года сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге совместно с представителями аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации провели проверку ПНИ № 7.

Проверка показала, что волонтерам разрешено посещать пациентов лишь дважды в неделю, что едва ли способствует их реабилитации. Также было установлено, что при переводе молодых людей из детских домов-интернатов в психоневрологические интернаты для взрослых не учитываются интересы инвалидов-одноклассников. Неудовлетворительно организована в учреждении и полезная деятельность пациентов – из числа проживающих всего 20 человек занимались трудовой деятельностью. Вызвало обеспокоенность количество вакантных должностей в штатном расписании сотрудников ПНИ № 7 – 52%, что неизбежно отражалось на качестве жизни проживающих в интернате граждан. Помимо этого, установлены факты переполненности палат ПНИ № 7 – в палатах площадью 25 кв. м. проживало до 9 человек. Учитывая длительное, многолетнее проживание людей в однообразных условиях, такая перенаселенность может быть оценена как бесчеловечное обращение.



*Новые инвалидные коляски в психоневрологическом интернате № 7.*

*Проверка психоневрологического интерната № 7 с участием представителей Уполномоченного по правам человека в РФ. 21.03.2013.*



Из поступившего Уполномоченному в ноябре 2013 года обращения Санкт-Петербургской общественной благотворительной организации «Перспективы» по сходному вопросу следует, что с момента проверки ситуация в ПНИ № 7 не изменилась к лучшему. К обращению было приложено письмо исполняющего обязанности директора ПНИ № 7 о признании нежелательным и нецелесообразным взаимодействию с общественными организациями «Шаг навстречу», «Перспективы» и «Подорожник».

При содействии Уполномоченного 26 ноября 2013 года в Комитете по социальной политике Санкт-Петербурга состоялось совместное совещание представителей Комитета, руководителей психоневрологических интернатов Санкт-Петербурга и руководителя СПб БОО «Перспективы». В результате переговоров была достигнута договоренность о беспрепятственном доступе волонтеров общественных организаций в учреждения для общения с проживающими. По информации СПб БОО «Перспективы», ситуация изменилась в лучшую сторону, хотя некоторые проблемы остаются нерешенными.

Проверка ПНИ № 7 выявила ряд проблем, которые актуальны для многих других учреждений здравоохранения и социального обслуживания закрытого типа. Несмотря на то, что психоневрологические интернаты не являются местами принудительного содержания по смыслу статьи 2 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», обнаружившиеся в ходе проверки ПНИ № 7 проблемы в целом сходны с нарушениями, характерными для мест принудительного содержания. Данное сходство обуславливается закрытостью психоневрологических интернатов и длительностью нахождения в них престарелых людей и инвалидов, зачастую не имеющих альтернативы проживанию в интернате.



**Представляется необходимым обеспечить прозрачность деятельности закрытых учреждений здравоохранения и социального обслуживания путем организации общественного контроля за соблюдением прав человека в данных учреждениях, подобного контролю, предусмотренному Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».**

Сходство психиатрических больниц и психоневрологических интернатов с местами принудительного содержания порождает и иные проблемы, которые здоровым людям кажутся незначительными, но пациентам этих учреждений приносят дополнительные переживания.

1 июня 2013 года вступил в силу Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака». Первые же месяцы действия закона обнаружили некоторые его недостатки.

К Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обратились пациенты ФКУ «Санкт-Петербургская психиатрическая больница (стационар) специализированного типа с интенсивным наблюдением» Министерства здравоохранения Российской Федерации с просьбой о содействии в решении проблемы курящих пациентов. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 12 данного закона запрещается курение табака на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания медицинских услуг, а за территорию этих специализированных учреждений пациенты выйти не могут. В связи с этим запрет на курение в психиатрических больницах представляется несоразмерным ограничением. По мнению Уполномоченного, такие учреждения могут быть приравнены к местам принудительного содержания, на территорию и помещения которых абсолютный запрет на курение не распространяется<sup>5</sup>.

**Представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», в соответствии с которыми для лиц, находящихся в психиатрических больницах и психоневрологических интернатах, обеспечивается защита от воздействия окружающего табачного дыма в таком же порядке, как в местах принудительного содержания.**

Общий объем обращений по вопросам нарушений в сфере здравоохранения и социального обеспечения, поступивших

---

<sup>5</sup> Статья 33 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и пункт 15 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16.04.2009 № 205 регулируют вопросы курения в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

*Подписание соглашения о совместной деятельности с руководителем Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга Александром Кужелем. 25.01.2013.*



к Уполномоченному в 2013 году, сохранился практически на том же уровне, что и в 2012 году (127 заявлений). Однако изменилась структура этих обращений – в 2,5 раза возросло количество жалоб на качество оказания медицинской помощи (с 9 до 27 обращений).

Значительный рост числа поступающих к Уполномоченному обращений, связанных с качеством оказания медицинской помощи, свидетельствует о серьезных проблемах, существующих в сфере здравоохранения.

Право на охрану здоровья регулируется Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами. В Санкт-Петербурге действует принятый 26 декабря 2012 года Закон Санкт-Петербурга «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Данная территориальная программа включает перечень видов медицинской помощи и мероприятий, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, порядок и условия предоставления медицинской помощи, в том числе сроки ожидания медицинской помощи, оказываемой в плановом порядке, нормативы объема медицинской помощи и другие стандарты.

25 января 2013 года Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге и директор Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга А.М. Кужель подписали соглашение о сотрудничестве и совместной деятельности в вопросах защиты прав человека в сфере охраны здоровья, предоставления медицинской помощи и обязательного медицинского страхования. Подписанный документ закрепил намерения сторон совместно выявлять нарушения прав граждан в сфере предоставления медицинских услуг по обязательному медицинскому страхованию, разрабатывать предложения по совершенствованию

действующего законодательства, оказывать правовую поддержку гражданам.

К Уполномоченному поступило обращение от гражданки А., которая сообщила о ненадлежащем оказании медицинской помощи в травматологическом пункте, куда она обратилась в связи с повреждением голени обеих ног. Дежурный травматолог назначил профилактические процедуры, не проведя осмотра распухших конечностей пострадавшей. Вернувшись домой, заявительница почувствовала себя хуже и обратилась за помощью в Военно-медицинскую академию, где была срочно прооперирована<sup>6</sup>.

После вмешательства Уполномоченного Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга была проведена внеплановая комиссионная проверка, подтвердившая информацию, изложенную в обращении заявительницы. На врача-травматолога, который надлежащим образом не оказал пострадавшей медицинскую помощь, наложено дисциплинарное взыскание. Уполномоченный разъяснил заявительнице, которая в результате длительного лечения лишилась работы и оказалась в трудной жизненной ситуации, порядок получения материальной помощи, а также порядок обращения в суд с иском о компенсации материального и морального вреда.

Вызывает тревогу, что описанный случай не является исключительным.

К Уполномоченному обратилась пенсионерка Ш. с жалобой на ненадлежащее качество оказания медицинских услуг в СПб ГБУЗ «Николаевская больница». Летом 2012 года она была госпитализирована в данное медицинское учреждение с закрытым переломом правой бедренной кости со смещением. После обследования ей сообщили, что необходима операция по установке эндопротеза стоимостью более 80 тысяч рублей. Заявительница была вынуждена приобрести данное устройство.

После операции состояние заявительницы ухудшилось, она не могла ходить и испытывала сильные боли. Несмотря на это, заявительницу выписали из больницы, рекомендовав продолжить реабилитацию на дому. Пенсионерка обратилась в другое медицинское учреждение. Проведенное там обследование показало, что требуется срочное удаление эндопротеза. Эндопротез удалили и установили новый, но в результате дефектов первоначально оказанной медицинской помощи восстановительный период занял у заявительницы более года – она не могла самостоятельно вставать и передвигаться.

После того, как острая фаза реабилитации миновала, заявительница стала обращаться в различные контролирующие инстанции, чтобы установить виновных в некачественном лечении. На все запросы она получала формальные ответы, после чего обратилась к Уполномоченному.

---

<sup>6</sup> «Преступная халатность доктора обернулась для меня потерей здоровья более чем на 2 месяца, потерей работы, нервным напряжением, учитывая то, что не исключена была ампутация конечностей», – из обращения заявительницы А.

Уполномоченный инициировал проверки, которые были проведены Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга и Территориальным фондом ОМС по Санкт-Петербургу. Привлеченный Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга независимый эксперт установил, что в Николаевской больнице заявительнице действительно была оказана медицинская помощь ненадлежащего качества. Экспертиза Территориального фонда ОМС по Санкт-Петербургу показала, что возложение на заявительницу стоимости эндопротеза было неправомерно. Поскольку в больнице не сочли нужным добровольно возместить потраченные заявительницей на приобретение эндопротеза средства, компания-страховщик приняла решение подготовить совместное с заявительницей исковое заявление и участвовать в судебном процессе в качестве одного из истцов. Разбирательство по данному делу на момент составления доклада не закончено.

Трагический случай произошел в 2013 году с пациенткой Александровской больницы. В связи с резким ухудшением зрения гражданка В. была направлена в данное учреждение, где врачом-неврологом было принято решение о срочной госпитализации. Незадолго до своей смерти гражданка В. пожаловалась Уполномоченному на противоправные действия сотрудника больницы и ненадлежащее оказание медицинской помощи, результатами которых стал перелом шейки бедра со смещением. Уполномоченный инициировал проверку изложенных в обращении фактов. Прокуратура Невского района Санкт-Петербурга выявила, что заявительнице была оказана медицинская помощь ненадлежащего качества. В отношении главного врача больницы прокуратура внесла представление об устранении нарушений. В возбуждении уголовного дела в связи со смертью пожилой женщины впоследствии было отказано. В настоящее время Территориальным фондом ОМС Санкт-Петербурга продолжается проверка качества оказанной заявительнице медицинской помощи, дело остается на контроле у Уполномоченного.

В конце 2013 года к Уполномоченному обратилась гражданка Ж. с подробным описанием трудностей в получении медицинской помощи, через которые пришлось пройти ее покойной матери в связи с онкологическим заболеванием. Так, заявительница указывает, что с 1 по 20 октября 2012 года она не могла купить для своей матери обезболивающее средство по рецепту врача в нужном количестве, необходимом умирающему человеку, так как ни в одной из аптек требуемого препарата в тот период не было. Заявительница также указала на целый ряд других серьезнейших проблем, с которыми сталкиваются онкологические больные. Копия обращения передана Уполномоченным в прокуратуру города для принятия мер прокурорского реагирования. Уполномоченный считает, что в ситуации, когда государство полностью контролирует обеспечение испытывающих сильные боли людей обезболивающими

препаратами, невозможность своевременно и в нужном количестве приобрести обезболивающее может нарушить право больного не подвергаться жестокому или унижающему достоинство обращению, а потому такие ситуации недопустимы.

К Уполномоченному обратилась инвалид I группы Ч., которая сообщила о том, что третий год не может получить положенное ей по закону высокотехнологичное лечение по профилю «неврология» за счет бюджетных средств. Еще в 2010 году заявительница была поставлена в лист ожидания для оказания высокотехнологичной медицинской помощи. В феврале 2011 года были оформлены соответствующие документы, однако впоследствии в госпитализации ей было отказано, так как необходимый вид лечения был исключен из утвержденного перечня услуг на 2011 год. В результате заявительница так и не смогла получить данный вид медицинской помощи и обратилась к Уполномоченному.

Комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга и администрация Василеостровского района подтвердили необходимость проведения заявительнице высокотехнологичного лечения, однако сослались на отсутствие соответствующих квот. Уполномоченный совместно с директором Территориального фонда ОМС Санкт-Петербурга инициировал дополнительное обследование заявительницы, по результатам которого было принято решение о госпитализации заявительницы для проведения комплексной реабилитации в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Для формирования и развития единой системы управления качеством медицинской помощи в Санкт-Петербурге, а также координации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, медицинских организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, страховых медицинских организаций, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга и общественных организаций Правительством Санкт-Петербурга был создан Координационный совет по управлению качеством медицинской помощи при Правительстве Санкт-Петербурга<sup>7</sup>. Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге входит в состав Координационного совета.

По предложению Уполномоченного в план деятельности совета включено формирование независимой оценки качества работы медицинских организаций, в том числе ведение публичных рейтингов медицинских организаций. Такие меры будут способствовать стимулированию медицинских работников к повышению качества медицинской помощи и помогут гражданам на основе рейтингов принимать обоснованные решения по выбору места лечения.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 апреля 2009 года № 407 «О создании Координационного совета по управлению качеством медицинской помощи при Правительстве Санкт-Петербурга».



**Права отдельных категорий граждан**

Скульптура незрячей девочки на постаменте памятника основателю Попечительства о слепых Константину Гроту на территории Специальной (коррекционной) школы-интерната № 1. Скульптор Марк Антокольский. Памятник открыт 18 октября 1906 года. Первоначально располагался на ул. Профессора Попова, в 1963 году перенесен на пр. Шаумяна.

Книга Константина Ушинского «Детский мир» на коленях у девочки – это первая русская книга для незрячих, вышедшая в феврале 1882 года тиражом 300 экземпляров.

## 1.11. Права отдельных категорий граждан

### 1.11.1. Права лиц с ограниченными возможностями здоровья

В 2012 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов, что стало историческим шагом в направлении содействия обеспечению прав лиц с ограниченными возможностями здоровья в нашей стране. Конвенция, отрицая все формы ущемления человека по какому-либо признаку, провозглашает равноправие людей с ограниченными возможностями со всеми остальными согражданами.

Равноправное участие инвалидов во всех сферах жизни общества включает в себя множество факторов: возможность получения информации, медицинскую помощь, реабилитацию, доступную окружающую среду, образование, занятость, уровень доходов, социальное обеспечение, возможность полноценного отдыха, культурного развития, занятий спортом и др.

Защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья, как и в предыдущие годы, остается важнейшей задачей Уполномоченного.

По данным автоматизированной информационной системы «Электронный социальный регистр населения Санкт-Петербурга», численность инвалидов в Санкт-Петербурге на 31 декабря 2013 года составляла 709 538 человек. Это примерно 15% населения Санкт-Петербурга. Среди них большинство составляют пенсионеры – 596,5 тыс. человек, или 83%. Около 15%, или 107,5 тыс. инвалидов, являются людьми трудоспособного возраста. Более 12 тыс. инвалидов пользуются колясками, около 15 тыс. – глухих или слабослышащих инвалидов, почти 11 тыс. – инвалидов по зрению.

*Конвенция о правах инвалидов, принятая Резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года и закрепляющая основные права и свободы личности по отношению к людям с инвалидностью – первый всеобъемлющий договор в области прав человека XXI столетия.*

Численность людей с ограниченными возможностями здоровья в Санкт-Петербурге на 31 декабря 2013 года –

**709 538** человек.

## **Общие принципы Конвенции о правах инвалидов**

- уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости;
- недискриминация;
- полное и эффективное вовлечение и включение в общество;
- уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;
- равенство возможностей;
- доступность;
- равенство мужчин и женщин;
- уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

*Полный текст Конвенции размещен на сайте Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru)*

В 2013 году органами прокуратуры Санкт-Петербурга в сфере защиты прав инвалидов выявлено 2870 нарушений (в 2012 году – 1163). Наиболее распространенными являются нарушения в части обеспечения беспрепятственного доступа к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, обеспечения санаторно-курортными путевками, лекарственными препаратами и средствами индивидуальной реабилитации, нарушения жилищного законодательства.

**Одной из наиболее существенных проблем в сфере обеспечения прав и свобод людей с ограниченными возможностями здоровья в Санкт-Петербурге является отсутствие беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (к жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, к местам учебы, работы и отдыха) и к общественному транспорту.**

Создание доступной среды гарантируется статьей 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В 2013 году в Санкт-Петербурге обеспечен доступ инвалидов к 1267 объектам социальной инфраструктуры. Всего же в городе специальными приспособлениями для доступа лиц с ограниченными возможностями здоровья оборудовано 30% объектов городской среды<sup>1</sup>.

К Уполномоченному обратился координатор правозащитного проекта «Честный Петербург» Н. Сорокин, сообщивший, что супермаркеты и торговые центры Санкт-Петербурга нередко остаются недоступными для инвалидов. Он указал на множество нарушений в гипермаркете «Ашан» на Боровой улице, гипермаркетах «Лента», торговом центре «Континент». Среди нарушений – слишком высокие (до 120 см) стойки администраторов и кассовые стойки, недоступные для инвалидов-колясочников; недостаточные для проезда колясок расстояния между кассами; травмоопасные пандусы без поручней. Практически везде места, предназначенные для парковки автомобилей инвалидов, оказываются занятыми транспортными средствами без специальных знаков.

Не менее напряженная ситуация складывается на парковках для автомобилей у железнодорожных вокзалов и аэропорта Санкт-Петербурга, где предусмотрена бесплатная краткосрочная парковка (до 15 минут) без указания категорий граждан. Однако инвалидам, особенно колясочникам, порой недостаточно указанного времени даже на то, чтобы выйти из машины.

**Подразделениям ГИБДД в Санкт-Петербурге следует активнее применять меры административной ответственности, установленные статьей 12.19 КоАП, предусматривающей наложение административного штрафа на водителя в размере от 3 тыс. до 5 тыс. рублей за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств в местах, отведенных для остановки или стоянки транспортных средств инвалидов.**

<sup>1</sup> <http://www.rosbalt.ru/piter/2013/07/23/1155490.html>



В 2013 году инициативная группа, в состав которой вошли инвалиды, проверила 32 аптеки из 42-х, осуществляющих отпуск лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения для льготных категорий граждан (из перечня подразделений ОАО «Петербургские аптеки» на сайте администрации Санкт-Петербурга). Проверки показали, что только одна аптека была оборудована средствами доступа в нее инвалидов.

В связи с этим Уполномоченный обратился к вице-губернатору Санкт-Петербурга О.А. Казанской с предложением включить в условия конкурсного отбора так называемых социальных аптек требования их доступности для людей с ограниченными возможностями здоровья. Вице-губернатор поддержала данное предложение Уполномоченного.

Распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 23 июля 2013 года № 52-рп утверждена программа «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы, целью которой является формирование к началу 2016 года условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам социальной инфраструктуры и услугам в важнейших сферах жизнедеятельности инвалидов (здравоохранение, культура, транспорт, информация и связь, образование, социальная защита, занятость населения, спорт и физическая культура, жилищный фонд, потребительский рынок).

Вызывает озабоченность, что проект данной программы не был до его принятия вынесен на широкое общественное обсуждение. Учитывая заинтересованность в преобразованиях городской среды одной из самых уязвимых групп населения, такое обсуждение позволило бы избежать потенциальных ошибок при ее реализации.

**23 июля 2013 года, выступая на заседании Правительства Санкт-Петербурга, где была принята программа «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы, Уполномоченный**



*Вход в социальную аптеку на пр. Науки, д. 36.*



*Обсуждение программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге на 2013–2015 годы» на заседании Правительства Санкт-Петербурга. 23.07.2013.*



Гипермаркет «Лента», наб. Обводного канала, д. 118, кор. 7. После уницизированной Уполномоченным прокурорской проверки на информационных стендах магазина появились сведения о внеочередном обслуживании инвалидов.

предложил ежегодно проводить общественное обсуждение и оценку эффективности программы, привлекая для этого самого омбудсмана и его представителей, а также экспертов неправительственных организаций, оказывающих помощь инвалидам. Губернатор Санкт-Петербурга поддержал предложение Уполномоченного. Первое такое обсуждение хода осуществления программы намечено на первое полугодие 2014 года.

В июле и августе 2013 года специалисты аппарата Уполномоченного вместе с общественными помощниками проверили, как соблюдаются права людей с ограниченными возможностями здоровья при обслуживании в гипермаркетах «Лента». Поводом для проверки магазинов данной торговой сети послужило обращение к Уполномоченному гражданина Г., инвалида I группы с диагнозом ампутация нижних конечностей, который сообщил о систематическом нарушении его права на внеочередное обслуживание в магазине «Лента» на наб. Обводного канала.

«Я обратился к Уполномоченному по правам человека не для того, чтобы кого-то уволили или оштрафовали, – отметил гражданин Г. – Я хочу привлечь внимание государственных органов и общественности к существующей проблеме, хочу, чтобы отношение сотрудников «Ленты» и посетителей этого магазина ко мне и к другим инвалидам изменилось».

После вмешательства Уполномоченного прокуратура Адмиралтейского района провела проверку по данному обращению, в ходе которой было установлено, что сотрудники «Ленты» отказали гражданину Г. в реализации права на внеочередное обслуживание, предусмотренное Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 год № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» при условии предъявления соответствующих удостоверений.

Выявлено также, что в магазине не представлены наглядные и достоверные сведения об условиях оказания услуг и их особенностях в виде внеочередного обслуживания инвалидов. Обращение остается на контроле Уполномоченного.

Парковка для инвалидов у гипермаркета «Лента» на пр. Обуховской Обороны, д. 305.



Сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге вместе с общественными помощниками обследовали восемь гипермаркетов торговой сети «Лента», расположенных на наб. Обводного канала, д. 118, корп. 7, ул. Савушкина, д. 112, ул. Руставели, д. 61, пр. Энергетиков, д. 16, ул. Бухарестской ул., д. 69, Дальневосточном пр., д. 16, корп. 1, Уральской ул., д. 29, корп. 1, пр. Обуховской Обороны, д. 305, ул. Хасанской, д. 17, корп. 1. Во всех перечисленных магазинах инвалиду, участвовавшему в проверке, кассиры предлагали о внеочередном обслуживании «договариваться с покупателями самостоятельно». Несмотря на очевидное нарушение действующего законодательства, должностные лица отказывались оказывать инвалиду содействие в реализации его права.

Наглядные и достоверные сведения об условиях оказания услуг и их особенностях в виде внеочередного обслуживания инвалидов удалось обнаружить только в трех из обследованных гипермаркетов – на ул. Савушкина и ул. Руставели, а также на наб. Обводного канала (где данная информация появилась после соответствующего предписания прокуратуры Адмиралтейского района).

Отдельной проблемой является так называемая мнимая доступность зданий и сооружений для инвалидов.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Р., который сообщил, что в жилом доме по пр. Королева д. 24/1 грубо нарушаются права инвалида I группы на доступную среду. Женщина, передвигающаяся на инвалидной коляске, не может без посторонней помощи выйти из дома, несмотря на имеющийся пандус.

«Без проекта и согласований руководство ТСЖ для «видимости» установило пандус, который не только не обеспечивает доступность инвалидам-колясочникам, но и нарушает требования безопасности при эксплуатации жилого дома, так как установлен на путях эвакуации. А инвалиду, которому просто необходимо регулярно покидать пределы своей квартиры для того, чтобы получать обязательное лечение, советуют «уезжать в другой дом» и недоумевают «почему из-за одного человека надо тратиться на нормальный пандус», – пишет в обращении к Уполномоченному гражданин Р.

Уполномоченный инициировал по данному факту прокурорскую проверку. Сотрудники прокуратуры установили, что «устроенный на лестнице пандус не соответствует требованиям СНиП №35-01-2001 (Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения), а также правилам противопожарной безопасности, так как препятствует безопасной эвакуации людей из указанного многоквартирного дома в случае чрезвычайной ситуации». В ходе выездной проверки выявлено, что техническая возможность обустройства лестницы сборно-разборным пандусом с соблюдением установленных требований есть, однако необходимых мер по созданию условий инвалидам для беспрепятственного доступа к дому председателем ЖСК не принято.

На основании выявленных нарушений прокуратура Приморского района обратилась с иском в Приморский районный суд, чтобы обязать ЖСК № 1208 произвести демонтаж пандуса, установленного с нарушением требований законодательства и оборудовать вход в подъезд сборно-разборным пандусом, которым смогут воспользоваться люди с ограниченными возможностями здоровья. В настоящее время данный иск находится на рассмотрении в суде. Председатель ЖСК № 1208 привлечена к административной ответственности в виде штрафа за нарушение правил противопожарной безопасности.

Штраф, налагаемый в порядке статьи 9.13 КоАП РФ за уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на должностных лиц, невелик – от 2 тыс. до 3 тыс. рублей. Организация заплатит больше – от 20 тыс. до 30 тыс. рублей, но и эти суммы значительно меньше, чем расходы на проектирование, согласование и установку специальных приспособлений, обеспечивающих свободное передвижение инвалидов. Поэтому организации зачастую предпочитают заплатить штраф. Отсутствие адекватных мер административной ответственности должностных и юридических лиц за нарушения прав инвалидов на доступную среду является одной из самых серьезных проблем в сфере создания доступной среды жизнедеятельности для инвалидов.

**Уполномоченный полагает, что необходимо усилить меры ответственности за уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.**

1 и 2 ноября 2013 года состоялся V Молодёжный форум инвалидов по зрению Санкт-Петербургской региональной организации Всероссийского общества слепых, в работе которого

*Митинг людей с ограниченными возможностями здоровья «ДОСТУП: ПЕТЕРБУРГ. ЛЕТО». Марсово поле. 30.06.2013.*



принял участие представитель Уполномоченного. Форум собрал 58 молодых членов Всероссийского общества слепых из 21 организации Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Среди проблем, с которыми сталкиваются незрячие и слабовидящие, поднимался вопрос предоставления услуг нотариуса. В настоящее время процедура нотариального заверения документов инвалидов по зрению проводится при участии их доверенных лиц, что, по мнению участников форума, является нарушением прав на неприкосновенность частной жизни.

Представляется целесообразным, чтобы Нотариальная палата Санкт-Петербурга рассмотрела вопрос об организации в одной из нотариальных контор специализированного приема инвалидов по зрению.

### **Важнейшей проблемой остается несвоевременное обеспечение инвалидов жильем.**

К Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге обратилась гражданка Т., инвалид II группы, страдающая тяжелой формой хронического заболевания, с жалобой на затягивание администрацией Калининского района сроков предоставления отдельного жилья по договору социального найма.

В декабре 2011 года гражданка Т., заболевание которой представляет серьезную опасность для окружающих при постоянном тесном контакте, была принята на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении. При этом в соответствии со статьей 57 Жилищного Кодекса РФ жилье ей полагалось предоставить в безотлагательном порядке. Однако до февраля 2013 года женщина продолжала жить в одной квартире с родственниками.

«Я болею открытой формой туберкулеза. Проживаю в двухкомнатной квартире вместе с папой, мамой, сестрой и двумя детьми: моя дочь (3 года 2 месяца) и дочь сестры (1 год 9 месяцев). Почему так долго не выдается внеочередное жилье? Прошу помочь, ведь я не алкоголик и не наркоманка, я даже не курю, просто мой иммунитет не справился с заразой. Также с ней могут не справиться организмы маленьких детей и моей мамы, которая также является инвалидом второй группы, страдает астмой», – пишет гражданка Т. в обращении к Уполномоченному.

Согласно Закону Санкт-Петербурга от 5 мая 2006 года № 221-32 «О жилищной политике Санкт-Петербурга» жилье помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам в соответствии с годовым жилищным планом. Во внеочередном порядке подлежат обеспечению жилыми помещениями лица, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире с другими гражданами. Заявительница Т. относится к данной категории лиц и имеет право на предоставление отдельного жилья вне очереди.

После вмешательства Уполномоченного рассмотрение дела гражданки Т. было ускорено. В настоящее время заявительнице предоставлена однокомнатная квартира по договору социального найма.



*Парковка для инвалидов на ул. Профессора Попова.*

К сожалению, случаи нарушений прав инвалидов, имеющих право на улучшение жилищных условий, не единичны.

К Уполномоченному обратилась гражданка Л., инвалид II группы с хроническим заболеванием. По словам заявительницы, в администрации Калининского района нарушали ее право на внеочередное предоставление отдельного жилья.

После смерти супруга и свекрови, а также последующей продажи наследниками двух комнат из трех в жилом помещении, в которой проживала гражданка Л., она оказалась в коммунальной квартире. Совместное проживание с посторонними людьми было затруднительно в связи с заболеванием Л. От знакомых женщина узнала, что она как инвалид с хроническим заболеванием, имеет право на внеочередное предоставление отдельного жилья, после чего обратилась в администрацию Калининского района за разъяснением своего жилищного вопроса. Не получив в районной администрации ответа на свое заявление, гражданка Л. обратилась к Уполномоченному.

Юристы аппарата Уполномоченного разъяснили Л., что она имеет право на льготное предоставление жилья во внеочередном порядке. После вмешательства Уполномоченного администрация Калининского района нашла законные способы решения жилищного вопроса гражданки Л. Заявительницу включили в список очередников, которые должны быть обеспечены жилыми помещениями во внеочередном порядке в 2013 году. В течение 2013 года заявительнице предлагалось несколько вариантов жилых помещений, однако вопрос обеспечения Л. жильем пока не решен. Дело остается под контролем Уполномоченного.

**Наряду с необходимостью обеспечения свободы передвижения и достойных условий проживания важнейшей задачей в данной сфере является социальная адаптация инвалидов.**

*Выездное заседание Экспертного совета по специальному и инклюзивному образованию при Комитете по образованию Государственной Думы РФ. 15.05.2013.*



Очевидно, что вопросы трудоустройства и получения стабильного дохода решаются людьми с ограниченными возможностями здоровья гораздо сложнее, нежели остальными гражданами.

Законом Санкт-Петербурга от 21 мая 2003 года № 280-25 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге» для организаций, численность работников которых составляет более 100 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере 2,5% к среднесписочной численности работников.

По данным Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, в 2013 году из 26 636 рабочих мест, выделенных в счет квоты, занято инвалидами 20 500 или 76,9%. При этом остались невостребованными вакансии по профессиям инженера-конструктора, инженера-программиста, инженера-проектировщика, менеджера, специалистов различного профиля, а также по рабочим профессиям, требующим специального образования. В то же время из 4915 инвалидов, обратившихся в 2013 году в службу занятости, было трудоустроено 1815 (36,9%). Не исключено, что одной из причин невостребованности определенных вакансий является отсутствие у подавляющего числа инвалидов возможностей получить необходимое профессиональное образование, а также пройти переподготовку.

Уполномоченный уверен, что одной из основных задач в сфере защиты прав людей с ограниченными возможностями здоровья является обеспечение доступа к образованию.

15 мая 2013 года в Российском педагогическом университете имени А.И. Герцена в рамках выездного заседания Экспертного совета по специальному и инклюзивному образованию при Комитете по образованию Государственной Думы РФ состоялся круглый стол «Повышение качества подготовки и переподготовки педагогов и иных специалистов, обеспечивающих образование детей с ОВЗ в условиях специального, интегрированного и инклюзивного обучения». В совещании принял участие Уполномоченный.

Согласно Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» под инклюзивным образованием понимается «обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей». Система инклюзивного образования включает в себя учебные заведения среднего, профессионального и высшего образования. Ее цель – создание безбарьерной среды в обучении и профессиональной подготовке людей с ограниченными возможностями здоровья и иными особенностями.

Одним из результатов дискуссий, состоявшихся на заседании стала разработка авторским коллективом Российского государственного педагогического университета им. А.И. Гер-

цена системы социально-реабилитационного сопровождения инклюзивного вузовского образования лиц с ограниченными возможностями здоровья.

**В современном мире социальная адаптация инвалидов становится приоритетной задачей. Хорошее образование, достойная работа, возможности для полноценного активного отдыха являются обязательными условиями для полноценной жизни.**

**Немаловажное значение для лиц с ограниченными возможностями здоровья имеет реализация ими права на социальную поддержку государства.**

К Уполномоченному поступило обращение Региональной общественной организации инвалидов Санкт-Петербурга «Союз инвалидов Российской Армии и Флота». В заявлении сообщалось, что в соответствии с подпунктом 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года, инвалидам войны, получившим транспортные средства бесплатно или приобретшим их на льготных условиях, а также инвалидам войны I или II групп, приобретшим транспортные средства за полную стоимость, предоставлялось право на выплату денежной компенсации за бензин, ремонт, техническое обслуживание транспортных средств и запасные части к ним в порядке и размерах, которые определялись субъектами Российской Федерации.

В нашем городе данный вопрос был урегулирован распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 15 января 2003 года № 32-ра, которое предоставило право инвалидам Великой Отечественной войны, участникам Великой Отечественной войны, имеющим группу инвалидности, инвалидам боевых действий на территории СССР и территориях других государств получать компенсацию стоимости бензина, ремонта и технического обслуживания транспортных средств и запасных частей к ним в размере 1297 рублей 24 копейки в год для имеющих автомобиль и 1111 рублей 92 копейки в год для имеющих мотоцикл.

С 1 января 2005 года в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вышеуказанные положения подпункта 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» утратили силу.

Однако, как отметил в своем определении от 08.02.2007 № 321-О-П Конституционный Суд Российской Федерации, государство не может произвольно уменьшать объем социальных



гарантий, обусловленный определенным статусом лица, связанным с выполнением им публичных обязательств перед государством. Соответственно, в рамках длящихся правоотношений для вышеуказанных категорий граждан, у которых право на ранее предусмотренные подпунктом 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» компенсации (льготы, гарантии) возникло до 1 декабря 2005 года, эти компенсации (льготы, гарантии) не могут быть отменены.

Уполномоченный обратился в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга с предложением принять во внимание определение Конституционного Суда РФ и рассмотреть вопрос о возможности разработки и принятия Закона Санкт-Петербурга, устанавливающего дополнительные меры социальной поддержки для инвалидов войны, нуждающихся в предоставлении денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортное средство (при условии, что соответствующее право у них возникло до 2005 года – даты вступления в силу Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ).

**Предложения Уполномоченного были поддержаны постоянной Комиссией по социальной политике и здравоохранению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, которая обратилась с соответствующим предложением к губернатору Санкт-Петербурга.** До настоящего времени вопрос остается нерешенным. Для сравнения – в Ленинградской области предоставление такой компенсации регулируется Постановлением Правительства Ленинградской области от 30 июня 2008 года № 194 «О денежной компенсации расходов на бензин, ремонт, техническое обслуживание транспортных средств и запасные части к ним».

В Санкт-Петербурге

около **31** тыс.

«уличных» бездомных,

около **340** тыс. человек

не имеют регистрации  
по месту жительства  
или по месту пребывания\*.

\* По данным Санкт-Петербургской региональной благотворительной организации «Ночлежка».

## 1.11.2. Права бездомных

Одной из серьезных городских проблем, которая находится в сфере пристального внимания Уполномоченного, является положение лиц без определенного места жительства в Санкт-Петербурге.

Наиболее уязвимой категорией лиц БОМЖ являются так называемые «уличные» бездомные. По данным Комитета по делам записи актов гражданского состояния Санкт-Петербурга, в 2013 году 9,5% от общего числа умерших неопознанных лиц (среди которых, по оценкам экспертов, немало бездомных) скончались от воздействия чрезмерно низкой температуры воздуха (в 2012 году – 13%).

В соответствии с пунктом 5.6 Программы «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге на 2013–2016 годы», комплексные меры утвержденной Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22 мая 2013 год № 353, обязанность по созданию пунктов обогрева при домах ночного пребывания для лиц без определенного места жительства возложена на администрации всех районов нашего города.

Согласно данным, размещенным на официальном сайте Правительства Санкт-Петербурга, лимит мест в домах ночного пребывания, функционирующих в 14 районах города, составляет 332 с учетом квоты (279 расчетных мест и 53 места по квоте на время холодов)<sup>1</sup>.

Указанное количество представляется явно недостаточным, если исходить не только из числа бездомных, обратившихся в СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан РФ без определенного места жительства» и состоящих на официальном учете (2247 человек), но и принимать во внимание сведения СПб РБОО «Ночлежка», ведущей независимый учет лиц БОМЖ. По данным Санкт-Петербургской региональной благотворительной организации «Ночлежка», фактическое число «уличных» бездомных в Санкт-Петербурге составляет около 31 тыс. человек, а общая численность проживающих в Санкт-Петербурге людей, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания – около 340 тыс. человек.

Доля женщин без определенного места жительства за последние 20 лет выросла почти в 3 раза и составила около 32%. В среднем за год в СПб РБОО «Ночлежка» регистрируется около тысячи граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге.

Следует отметить, что имеющиеся обобщенные данные о работе пунктов обогрева в Санкт-Петербурге свидетельствуют об их востребованности. Так, пункт обогрева в Адмиралтейском районе (Обводный канал, д. 177 Д) за период с 1 декабря

<sup>1</sup> <http://gov.spb.ru/helper/social/bomz/bomg/>

2012 года по 31 марта 2013 года принял 558 человек, которые переночевали в общей сложности 4926 раз, 497 человек получили медицинскую помощь. В первые дни работы пункт был переполнен. Увеличение числа людей, воспользовавшихся услугами пунктов, закономерно отмечалось с понижением температуры наружного воздуха.

В 2012 году Уполномоченный обращал внимание Правительства Санкт-Петербурга на отсутствие в нескольких районах города (Выборгском, Курортном, Приморском, Фрунзенском) домов ночного пребывания для временного пребывания лиц без определенного места жительства. Дома ночного пребывания должны были быть созданы всеми районными администрациями еще в период исполнения Плана мероприятий по реализации Закона Санкт-Петербурга от 4 июня 2007 года № 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 15 января 2008 года № 5 (пункт 2.7.2 Плана). Однако в 2013 году ситуация не изменилась.

В ноябре 2013 года Уполномоченный обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с предложением рассмотреть вопрос о существенном расширении в Санкт-Петербурге в зимний период 2013–2014 годов сети пунктов обогрева для бездомных, с размещением на таких пунктах необходимых опознавательных знаков (вывесок и т. п.). Для облегчения поиска таких пунктов бездомными Уполномоченный предложил размещать сведения об их местонахождении на информационных стендах, делать соответствующие отметки на картах-схемах районов. Омбудсман также отмечал, что для обеспечения безопасности в местах большого скопления бездомных и в местах размещения пунктов обогрева необходимо усилить контроль за криминальной обстановкой.

В своем обращении Уполномоченный подчеркнул, что для реализации конституционного принципа равноправия доступ в пункты обогрева должен быть обеспечен всем бездомным, независимо от того, состоят они на официальном учете или нет.

Губернатор Санкт-Петербурга в ответе Уполномоченному (исх. № 07-136/12271 от 18.12.2013) признал необходимость более системной работы по защите прав бездомных органами исполнительной власти Санкт-Петербурга. Глава города отметил также, что в 7 районах Санкт-Петербурга в текущем сезоне установлено 7 палаток обогрева, что существенно выше данных за предыдущие годы.

Вызывает тревогу, что в соответствии с действующим в Санкт-Петербурге законодательством временный приют в доме ночного пребывания может быть предоставлен только бездомным, поставленным на учет в СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан РФ без определенного места жительства» сроком до одного месяца в течение года (пункт 62 Стандартов социальных услуг, предоставляемых населению Санкт-Петербурга – Приложение № 2 к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга

## 332 места –

лимит в домах ночного пребывания, функционирующих в 14 районах города\*.

\*По данным Правительства Санкт-Петербурга.

от 22 июля 2008 года № 875). Бездомные, которые по каким-либо причинам не поставлены на учет в качестве лиц БОМЖ, формально обслуживанию в домах ночного пребывания не подлежат, а вопрос об их допуске в пункты обогрева (на срок не более часа) решается в каждом конкретном случае администрацией дома ночного пребывания (письмо Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 27 июня 2011 года № 020-089/592, размещенное на сайте Правительства Санкт-Петербурга), что нарушает требование правовой определенности в отношении данной категории граждан.

Следует отметить, что защита прав лиц без определенного места жительства невозможна без содействия их активной ресоциализации. По данным Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, количество трудоустроенных лиц БОМЖ в 2013 году в сравнении с 2012 годом снизилось с 298 человек до 201.

По мнению Уполномоченного, для трудоспособных лиц БОМЖ оправдано нормативное установление квоты рабочих мест. Тем самым будет создана основа для формирования социально приемлемого поведения лиц без определенного места жительства, что само по себе является вкладом в функционирование системы предупреждения правонарушений, совершаемых бездомными.

Принимая во внимание, что отсутствие регистрации не может рассматриваться в качестве основания для ограничения трудовых прав (часть 2 статьи 64 ТК РФ), представляется целесообразным нормативно урегулировать право лиц БОМЖ, не имеющих доказательств последней регистрации на территории города, на выполнение общественных работ в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 875 «Об утверждении Положения об организации общественных работ».

В 2013 году специалисты аппарата Уполномоченного проанализировали практику проведения профилактических рейдов по выявлению бездомных.

*Выездная межведомственная проверка условий проживания лиц без определенного места жительства в доме ночного пребывания Кировского района. 08.11.2013.*



В ходе регулярных профилактических рейдов на территориях административных районов выявляется значительное количество лиц БОМЖ. Однако важно не только выявить, но и принять меры к первичной ресоциализации таких людей. Вызывает озабоченность, что в отчетах об итогах профилактических мероприятий, как правило, отсутствует информация о принятых мерах и дальнейшей судьбе бездомных. Это свидетельствует об отсутствии системного подхода и позволяет сделать вывод о формальном отношении к существующей проблеме должностных лиц, участвующих в рейдах.

Так, из отчета администрации Центрального района Санкт-Петербурга о ходе выполнения Плана мероприятий по профилактике правонарушений за 1 квартал 2013 года (письмо исх. № 01-13-2518/13-0-1 от 10 апреля 2013 года) следует, что администрацией района совместно с УМВД России по Центральному району Санкт-Петербурга проведено 6 рейдов по выявлению и доставке лиц БОМЖ в органы внутренних дел. Районным УМВД России совместно с ООО «Жилкомсервис № 1, 2, 3 Центрального района» проведено 16 рейдов по обследованию расселенных домов и нежилых помещений. По результатам рейдов задержано 223 лица БОМЖ, из них: дактилоскопировано – 223 человека, проведено анкетирование – 163 человек, привлечено к административной ответственности – 36 человек, паспортизировано – 19 человек.

Однако в отчете отсутствует информация о том, предлагалось ли выявленным 223 лицам БОМЖ встать на учет в качестве бездомных и получить пакет социальных услуг, пройти санитарную обработку и т. д., а также о том, какое количество людей воспользовалось такими услугами.

Аналогичный формальный характер носит также отчет об исполнении мероприятий годового Плана профилактики в отношении лиц БОМЖ и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, подготовленный администрацией Петроградского района Санкт-Петербурга. В отчете сообщается, что лица БОМЖ, находившиеся на чердаках, в подвалах и на лестничных клетках в многоквартирных домах, были удалены из мест общего пользования таких домов. При этом о дальнейших действиях в отношении выявленных бездомных представители органов государственной власти в отчете не сообщают.

Уполномоченный полагает, что такой подход к судьбам людей неприемлем. Он не только закрепляет статус социальной изоляции бездомных, но может приводить и к трагическим последствиям.

Так, по сообщению ИА «Интерфакс», 3 июля 2013 года около 02:00 в подвале дома № 43 кор. 3 по ул. Тельмана произошел прорыв трубы с горячей водой. При проведении работ по откачке воды из подвала был обнаружен труп женщины, а затем – мужчины. Личности жертв устанавливаются, предположительно, оба являлись лицами без определенного места жительства<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Два человека погибли при прорыве трубы с горячей водой в Петербурге // <http://www.interfax-russia.ru>. 03.07.2013.

Представляется, что с каждым из выявленных в ходе профилактических рейдов бездомных должна в обязательном, нормативно установленном порядке проводиться индивидуальная работа социальных служб. Таким людям необходимо разъяснять их права (на месте выявления или, при их желании, организовав их сопровождение в консультативные пункты районных комплексных центров социального обслуживания), оказывать с их согласия первичную помощь (питание, обогрев, санитарная обработка и необходимая медицинская помощь), а впоследствии, по их желанию, обеспечивать постановку на учет в СПб ГУ «Городской центр учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства», предлагать определенные социальные услуги и предоставлять максимально полную информацию о социальной, юридической и иной помощи, которую они могут получить в Санкт-Петербурге.

Иначе говоря, профилактические рейды не должны сводиться к выселению бездомных из единственного места их пребывания на улице.

Число бездомных зачастую недооценивается. Лица без определенного места жительства обустраиваются на чердаках и в подвалах зданий, в расселенных аварийных домах, в канализационных коллекторах, в заброшенных шахтах и тоннелях, трансформаторных подстанциях и других местах, где выявить их затруднительно. Кроме того, значительная их часть избегает встреч с представителями правоохранительных органов и избирает соответствующие (периферийные) маршруты перемещения и места дневного пребывания. Перечисленные обстоятельства затрудняют работу по ресоциализации бездомных, но ни в коем случае не должны являться основанием для ее ослабления.

*Практические консультации по взаимодействию государственных и общественных организаций в оказании помощи бездомным. Мариинская больница. 24.04.2013.*



Для исключения формализма при проведении профилактических рейдов, а также с учетом выявленной необходимости корректировки действующих нормативов предоставления социальных услуг жителям города, в том числе бездомным, изменения стандартов социальных услуг, предоставляемых бездомным, и нормативов их обеспеченности, Уполномоченный в ноябре 2013 года направил обращение вице-губернатору Санкт-Петербурга О.А. Казанской, курирующей вопросы социальной политики в Санкт-Петербурге.

Из ответа вице-губернатора (исх. № 04-13-2217/13-0-1 от 9 декабря 2013 года) следовало, что по итогам рассмотрения обращения Уполномоченного предписано исключить из практики случаи формализма при выявлении профилактических рейдов. Вице-губернатор также согласилась с доводами Уполномоченного о необходимости корректировки законодательства Санкт-Петербурга, регулирующего вопросы предоставления социальных услуг.

Результаты профилактических рейдов в Санкт-Петербурге свидетельствуют о наличии значительного количества выявленных лиц БОМЖ, не имеющих при себе документов. Однако в соответствии с действующим в Санкт-Петербурге порядком (пункт 3 Положения об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства, утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17 августа 2007 года № 1010) для постановки на учет бездомный должен представить документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, а также документ, подтверждающий факт последней регистрации (прописки) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде).

Очевидно, что отсутствие документов, удостоверяющих, что бездомный ранее был зарегистрирован по месту жительства в нашем городе, само по себе не должно рассматриваться в качестве обстоятельства, исключающего меры социальной поддержки лиц БОМЖ со стороны органов государственной власти Санкт-Петербурга. Представляется, что решающее значение имеет факт его постоянного проживания в Санкт-Петербурге в определенный период времени. Иное решение вопроса свидетельствовало бы о нарушении требований статьи 3 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», которая запрещает обуславливать возможность реализации конституционных прав граждан наличием (отсутствием) их регистрации на территории Российской Федерации, в частности, в Санкт-Петербурге.

Однако даже при наличии достаточных оснований для постановки на учет в СПб ГКУ «Городской центр учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» бездомным в ряде случаев отказывают в постановке на учет.



*Продукты для распространения среди бездомных в Кировском районе.*

Так, 22 апреля 2013 года СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» отказал гражданину Л. в постановке его на учет как лица без определенного места жительства. Несогласный с отказом заявитель обратился в Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга, где ему подтвердили обоснованность решения, принятого в СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» (исх. № 6.9-18553 от 5 июня 2013 года).

Вместе с тем, факт постоянного проживания гражданина Л. с сентября 1991 года и по состоянию на конец декабря 2012 года на территории Российской Федерации, в том числе на территории Ленинграда (Санкт-Петербурга), подтверждается вступившим в законную силу и обязательным для безусловного исполнения решением Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 21 декабря 2012 года по гражданскому делу № 2-4127/12. В настоящее время гражданин Л. постоянного жилья на территории Санкт-Петербурга не имеет и вправе претендовать на получение статуса бездомного.

По данному факту Уполномоченный обратился в прокуратуру Санкт-Петербурга, которая признала наличие аналогичных проблем у целой группы населения Санкт-Петербурга – фактических бездомных. Надзорным ведомством было направлено обращение к Губернатору Санкт-Петербурга о необходимости внесения изменений в действующее региональное законодательство, которые учитывали бы права фактических бездомных и предусматривали возможность представления ими документов, подтверждающих факт постоянного проживания на территории нашего города (письмо прокуратуры Санкт-Петербурга исх. № 7-1541-2013 от 13 января 2014 года).

К Уполномоченному поступило обращение РБОО «Ночлежка», указывающее на положения Закона Санкт-Петербурга от 11 декабря 2013 года № 686-119 «О единовременной денежной выплате в связи с 70-летием полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады», обуславливающие получение социальной выплаты наличием регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге и, следовательно, противоречащие федеральному законодательству. Уполномоченный эти доводы поддержал и обратился к Законодательному Собранию Санкт-Петербурга с предложением внести в закон изменения, обеспечивающие права граждан, не имеющих регистрации по месту жительства. Однако предложения Уполномоченного не нашли поддержки Законодательного Собрания. Между тем, эту позицию уже поддержала прокуратура Санкт-Петербурга, сообщившая о намерении принять меры прокурорского реагирования.

Еще в конце 2012 года Уполномоченный обратился в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга с предложением установить ежемесячную пожизненную компенсационную вы-



плату гражданам Российской Федерации без определенного места жительства, состоящим на учете в качестве бездомных, и признанных реабилитированными на основании Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий».

По итогам рассмотрения данного вопроса Постоянная комиссия по социальной политике и здравоохранению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга рекомендовала разработать порядок защиты прав лиц данной категории Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга. В минувшем году Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга был подготовлен проект Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О проекте Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга „Социальный кодекс Санкт-Петербурга“», в котором учтена указанная рекомендация Уполномоченного, однако на момент подготовки доклада вопрос оставался нерешенным.

В 4 квартале 2013 года представители Уполномоченного совместно с сотрудниками прокуратуры Санкт-Петербурга и контролирующих органов провели серию проверок качества оказания социальных услуг лицам БОМЖ в домах (отделениях) ночного пребывания (далее – ДНП) администраций Калининского, Кировского, Красногвардейского районов Санкт-Петербурга. По итогам проверок выявлены не только многочисленные нарушения требований законодательства о пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, которые имеют широкое распространение на объектах социальной сферы, но и специфические нарушения прав бездомных.

Так, в ДНП Калининского района Санкт-Петербурга в нарушение принципа гендерного равенства отказывают в размещении женщинам. В Калининском и Кировском районах не обеспечено функционирование дезинфекционных камер для санитарной обработки лиц БОМЖ при поступлении в ДНП.



*Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства. Калининский район.*

В ДНП Красногвардейского района допускается прием лиц БОМЖ без медицинских документов из туберкулезного и психо-неврологического диспансеров, подтверждающих отсутствие противопоказаний к пребыванию в ДНП. Выявлен также целый ряд других проблем и нарушений.

Кроме того, проверенные здания (в первую очередь, ДНП Калининского района) недостаточны по площади для размещения достаточного числа бездомных и конструктивно не приспособлены для использования по назначению.

По материалам проверок Уполномоченный направил рекомендации об устранении выявленных нарушений в администрации Калининского, Кировского, Красногвардейского районов Санкт-Петербурга и запросы в районные прокуратуры.

В 2013 году аппаратом Уполномоченного осуществлялось активное взаимодействие с правозащитными общественными организациями, занимающимися защитой прав бездомных. В частности, регулярным стало обсуждение актуальных проблем лиц без определенного места жительства с участием представителей СПб РБОО «Ночлежка», проводимые как в аппарате Уполномоченного, так и по месту размещения приюта для бездомных, находящегося в ведении СПб РБОО «Ночлежка». В 2013 году представители Уполномоченного дважды принимали участие в практических консультациях по взаимодействию государственных и общественных организаций в оказании помощи бездомным, организуемых СПб ОБО «Покровская община» совместно с Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга. В 2014 году такая работа будет продолжена.



### 1.11.3. Права призывников и военнослужащих

В соответствии со статьей 59 Конституции Российской Федерации защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации, который несет военную службу в соответствии с федеральным законом. Если убеждениям или вероисповеданию гражданина противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, он имеет право на замену военной службы альтернативной гражданской службой.

Обязанность по несению военной службы является одной из немногих прямо зафиксированных в Конституции обязанностей гражданина России. По своему характеру военная служба предполагает ограничение ряда гражданских прав, в частности, права на свободу передвижения, права на труд, образование и т. д. Кроме того, особенности военной службы предполагают подчинение гражданина диктуемым ею требованиям, связанным с уставной дисциплиной.

Процедура призыва граждан на военную службу, включающая оповещение о необходимости явки на мероприятия, связанные с призывом, а также сами эти мероприятия (медицинское освидетельствование, при необходимости – медицинское обследование; заседание призывной комиссии), действующим законодательством строго формализованы и обязательны для соблюдения.

Таким образом, призыв на военную службу и ее прохождение объективно ограничивают возможность реализации гражданских прав.

В этих условиях особое значение приобретает контроль за соблюдением установленного законом порядка ограничения гражданских прав при проведении призывных кампаний и несении военной службы. При этом одна из основных задач Уполномоченного – содействовать предупреждению и устранению нарушений прав призывников и военнослужащих, в первую очередь права на жизнь и здоровье, права на личную неприкосновенность и достоинство личности, права на информацию.

Характеризуя итоги весенне-летней и осенне-зимней призывных кампаний 2013 года, следует отметить, что число жалоб Уполномоченному на нарушения прав призывников и военнослужащих снизилось.

Если в ходе весенне-летнего призыва 2012 года (01.04.2012 – 15.07.2012) к Уполномоченному поступило 39 заявлений о нарушении прав призывников и военнослужащих, то в тот же период 2013 года – только 17 таких обращений (-56,4%).

В ходе осенне-зимней призывной кампании 2012 года к Уполномоченному поступило 43 обращения по вопросам на-

#### Конституция Российской Федерации

##### Статья 59

*1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.*

*2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.*

*3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.*

рушения прав призывников, а в октябре–декабре 2013 года – 29 (-32,5%).

Данная тенденция подтверждается и результатами проведенных в аппарате Уполномоченного в апреле–июле и октябре–ноябре 2013 года «горячих линий» для призывников, в ходе которых поступило, соответственно, 27 и 19 обращений граждан призывного возраста, в аналогичных периодах 2012 года – 35 и 29 (в целом в 2013 году снижение числа обращений на «горячие линии» составило 28,1%). Причем обращающиеся на «горячую линию» в подавляющем большинстве случаев сообщали не о нарушениях их прав, а просили разъяснить им положения действующего законодательства, посоветовать, как правильно поступить в той или иной ситуации с точки зрения действующих правовых норм.

На протяжении последних призывных кампаний наблюдается устойчивое снижение числа жалоб призывников, поступающих и в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга. По данным Комитета, в апреле–июле 2013 года поступило 124 обращения (в апреле–июле 2012 года – 269, снижение на 54%), в октябре–декабре 2013 года поступило 152 обращения (в октябре–декабре 2012 года – 172 обращения, снижение на 12%).

Количество жалоб, поступивших в отдел подготовки и призыва граждан на военную службу Военного комиссариата Санкт-Петербурга, в 2012 году составило 1765, в 2013 – 1593, то есть снизилось на 9,74%.

Однако снижение числа обращений само по себе не свидетельствует о том, что уровень законности при проведении мероприятий, связанных с призывом, возрос, а количество нарушений прав призывников снизилось. Более того, в деятельности ключевых субъектов призывного процесса (призывных комиссий, районных отделов Военного комиссариата Санкт-Петербурга) остается немало проблем, которые пока не нашли своего разрешения на практике.

Показательно, что в 2013 году, несмотря на общее снижение числа обращений призывников в Военный комиссариат Санкт-Петербурга, увеличилось число жалоб на решения призывных комиссий муниципальных образований (256 обращений, что на 155 больше, чем в 2012 году), на качество медицинского освидетельствования (303 обращения, что на 14 больше, чем в 2012 году).

Потребность призывников в получении консультаций по вопросам призыва проявляется в росте обращений граждан в 2013 году в Санкт-Петербургскую региональную общественную правозащитную организацию (далее – РОПО) «Солдатские матери Санкт-Петербурга» (800 обращений, что на 50 больше, чем в 2012 году). Как отмечает РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга», по отдельным вопросам число жалоб существенно возросло. Так, по вопросам нарушения прав призывников в ходе медицинского освидетельствования в 2012 году обратилось более 80 человек, в то время как в 2013 году – около 300 человек.

Среди вопросов, на которые, по мнению Уполномоченного, субъектам призывного процесса следует обратить особое внимание – имеющие место факты ненадлежащей готовности призывных пунктов в административных районах Санкт-Петербурга к началу призыва.

Примером ненадлежащей подготовки к осенне-зимней призывной кампании 2013 года являлось отсутствие бесперебойного горячего водоснабжения на призывных пунктах Курортного и Красногвардейского районов. Тем самым были созданы препятствия для нормальной работы врачей-специалистов.

Одной из основных проблем остается ненадлежащее оповещение призывников о необходимости явки на мероприятия, связанные с призывом.

По данным Военного комиссариата Санкт-Петербурга, по итогам осеннего призыва 2013 года 6790 человек не было оповещено о необходимости явки на мероприятия, связанные с призывом (около 27% от числа лиц, подлежащих призыву на военную службу).

По-прежнему распространена практика, когда повестки о необходимости явки для решения вопросов призыва не вручаются призывнику лично, а направляются по почте или опускаются в почтовый ящик дома по месту регистрации. При этом какие-либо объективные данные, подтверждающие получение таких повесток призывником или, напротив, уклонение его от их получения, в материалах личных дел отсутствуют. Однако неявившихся на призывной пункт граждан, факт получения повесток которыми не подтвержден, в практике районных отделов Военного комиссариата Санкт-Петербурга нередко именуют «уклонистами», что совершенно необоснованно.

Так, к Уполномоченному обратилась РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» по поводу незаконного задержания и доставления в районный отдел полиции призывника Н., 1992 г. р., состоящего на воинском учете в отделе Военного комиссариата Санкт-Петербурга по Московскому району.



*Совместный прием представителей Уполномоченного, Военного комиссариата и РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» по проблемам, связанным с ходом призывной кампании. 11.11.2013.*

В ходе инициированной Уполномоченным проверки было установлено, что районный отдел военкомата обратился в территориальный орган внутренних дел с требованием задержать и доставить гражданина Н. для составления протокола об административном правонарушении. В военкомате утверждали, что данный гражданин неоднократно не являлся на призывной пункт по повесткам.

После вмешательства Уполномоченного выяснилось, что данных, подтверждающих получение гражданином Н. указанных повесток под расписку, у районного отдела военкомата нет, а значит и обращение в полицию, задержание и доставление гражданина являлись незаконными.

В 2013 году по-прежнему имели место факты нарушений должностными лицами органов внутренних дел положений законодательства об административных правонарушениях, предписывающих сотрудникам полиции осуществлять административное задержание призывников с их последующим доставлением в отделы полиции, а не в помещения районных отделов Военного комиссариата Санкт-Петербурга. В ряде случаев призывники доставлялись не в отделы полиции, а на призывные пункты районов. Вызывает тревогу, что такие факты зачастую оставляются без внимания органами, призванными осуществлять надзор за исполнением законов.

Так, прокуратура Петроградского района Санкт-Петербурга не предприняла никаких мер к сотрудникам 43-го отдела полиции, доставившим призывника И., 1986 г. р., на призывной пункт района вместо служебного помещения органа внутренних дел.

В ходе призывных кампаний широко распространены нарушения, связанные с медицинским освидетельствованием призывников.

Прокуратура Невского района в ответе на запрос Уполномоченного в защиту прав граждан Б., Ж. и М. подтвердила, что процедура призыва осуществлялась с нарушением закона, в отсутствие результатов необходимых исследований. Призывники Б., Ж. и М. не проходили предусмотренные действующим законодательством обязательные ЭКГ-, ФЛГ-исследования и не сдавали анализы.

Обязательность проведения вышеуказанных исследований при решении вопросов призыва подтверждается судебной практикой. Примером может служить вступившее в законную силу решение Калининского районного суда Санкт-Петербурга по гражданскому делу № 2-3112/12 по заявлению Л. об оспаривании решения призывной комиссии муниципального образования муниципального округа № 24 о призыве на военную службу.

Представляется, что в спорных случаях необходимо чаще использовать процедуру направления призывника на дополнительное медицинское обследование (с 01 января 2014 года регламентируется пунктом 20 Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 года № 565). Это позволит

минимизировать количество врачебных ошибок при вынесении заключений о категории годности призывника к военной службе и принятии решений призывными комиссиями, снизить или исключить число случаев призыва негодных к военной службе призывников. Некачественные же обследования призывников чреваты целым рядом негативных последствий: обострением заболевания в армии, переходом его в хроническую форму, длительной процедурой переосвидетельствования (комиссования), угрозой для жизни и здоровья других военнослужащих (например, в случаях призыва лиц, страдающих психическими заболеваниями, представляющими опасность для окружающих).

По данным военной прокуратуры Санкт-Петербургского гарнизона, в результате ненадлежащей организации в районных отделах Военного комиссариата Санкт-Петербурга работы по медицинскому освидетельствованию граждан, а также низкого профессионального уровня медицинского обследования призывников, в 2013 году допущены 4 случая незаконного призыва граждан, имевших заболевания, препятствующие их призыву на военную службу.

Сведения РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» дополняют этот перечень. Так, военнослужащий П.А., призванный из Красногвардейского района в мае 2013 года, и военнослужащий П.С., призванный в октябре 2013 года из Невского района, были досрочно уволены с военной службы с диагнозом «врожденный порок сердца». Всего, по информации РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга, в 2013 году 15 граждан, призванных из Санкт-Петербурга, досрочно уволены с военной службы в связи с наличием медицинских противопоказаний для ее прохождения.

Уполномоченный неоднократно заявлял о необходимости повышения квалификации врачей-специалистов, осуществляющих медицинское освидетельствование призывников. Эти проблемы поднимались Уполномоченным в т. ч. на расширенных заседаниях Призывной комиссии Санкт-Петербурга.

22 марта 2013 года омбудсман и члены Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека приняли участие в работе круглого стола «Актуальные вопросы медицинского освидетельствования граждан при их призыве на военную службу и соблюдения прав военнослужащих на охрану здоровья», состоявшегося в Санкт-Петербургском отделении российского Красного Креста.

Военный комиссариат Санкт-Петербурга озвучил на круглом столе данные, согласно которым не более трети юношей призывного возраста признаются годными к военной службе без каких-либо ограничений по состоянию здоровья. При этом вызывает особое беспокойство состояние здоровья подростков допризывного возраста. Результаты мониторинга состояния здоровья четырнадцатилетних юношей, проводимого в течение двух лет Комитетом по здравоохранению Санкт-Петербурга, показали, что не более 5% лиц, принявших участие в обследовании, не имеют каких-либо патологий.

*Круглый стол «Актуальные вопросы медицинского освидетельствования граждан при их призыве на военную службу и соблюдения прав военнослужащих на охрану здоровья».*  
22.03.2013.



Участники заседания предложили постоянной комиссии по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека ходатайствовать о внесении изменений в действующее законодательство по вопросам призыва граждан на военную службу. В частности, речь шла о нормативном закреплении особого правового положения независимой военно-врачебной экспертизы. Результаты этой экспертизы должны в обязательном порядке учитываться при вынесении заключения о годности или негодности призывника к службе, несогласие с ней должно мотивироваться, а решение призывной комиссии не может быть вынесено до завершения исследования.

Распространенным нарушением прав призывников по-прежнему является вызов на медицинское освидетельствование в период действия отсрочки от призыва на военную службу. Несоответствие подобной практики действующему законодательству подтверждено судебными решениями.

К Уполномоченному поступило обращение призывника К., призванного на военную службу решением призывной комиссии муниципального образования муниципального округа Дачное. В ходе проверки было установлено, что медицинское освидетельствование призывника и его призыв на военную службу были неправомерны, так как призывник К. в этот период имел действующую отсрочку от призыва на военную службу, предоставленную на время обучения. Представитель Уполномоченного оказал К. правовое содействие в подготовке заявления в суд об оспаривании решения комиссии.

Вступившим в законную силу решением Кировского районного суда Санкт-Петербурга по гражданскому делу № 2-3513/13 вышеуказанное решение призывной комиссии муниципального образования Дачное в отношении К. было признано незаконным.

При наличии оснований для освобождения от призыва по состоянию здоровья и для предоставления отсрочки от при-



зыва на период обучения призывник подлежит освобождению от призыва. Данное обстоятельство не всегда учитывается призывными комиссиями при принятии решений.

Так, к Уполномоченному обратился призывник В. Призывной комиссией муниципального образования в Центральном районе Санкт-Петербурга ему была предоставлена отсрочка от призыва на военную службу на период обучения. Однако призывная комиссия не дала объективную оценку представленным призывником медицинским документам, которые свидетельствовали о наличии у В. противопоказаний к военной службе. По инициативе Уполномоченного данное решение было отменено призывной комиссией Санкт-Петербурга. 23 декабря 2013 года гражданин В. был признан ограниченно годным к военной службе по состоянию здоровья, освобожден от призыва и зачислен в запас.

Серьезной проблемой остается соблюдение сроков рассмотрения заявлений о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

Согласно пункту 3 статьи 12 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» и пункту 25 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2004 года № 256, заключение о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой либо решение об отказе в такой замене призывной комиссией должно быть вынесено (принято) в месячный срок со дня окончания срока подачи заявления в военный комиссариат, а при запросе дополнительных материалов – в двухмесячный срок.

Данные сроки систематически не соблюдаются, что может привести к нарушению конституционного права призывника на замену военной службы альтернативной гражданской. Кроме того, отмечены случаи необоснованных отказов призывных комиссий в рассмотрении заявлений о восстановлении сроков на подачу заявлений о замене военной службы альтернативной.

Так, 21 января 2013 года вступило в законную силу решение Красногвардейского районного суда по гражданскому делу № 2-5212/12. Суд признал незаконным решение призывной комиссии муниципального образования муниципального округа № 34 от 23 октября 2012 года и обязал указанную комиссию рассмотреть заявление гражданина К. о восстановлении срока для подачи заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

Имеют место факты ненадлежащего рассмотрения жалоб призывников в районных отделах Военного комиссариата Санкт-Петербурга (нарушение сроков и порядка, установленных Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Еще одним проблемным вопросом, возникающим в ходе призыва, является участие представителей призывников в за-

седаниях призывных комиссий (которое, при наличии оформленной в соответствии с законом доверенности, должно гарантироваться с учетом требований статей 182, 185 ГК РФ). Законных представителей призывников нередко необоснованно не допускают к участию в заседаниях призывных комиссий.

Не во всех случаях находит понимание со стороны должностных лиц районных органов военного управления законное требование призывников или уполномоченных ими представителей об ознакомлении с материалами личных дел. Содержащаяся в личных делах информация непосредственно затрагивает права и законные интересы призывников, она используется при принятии призывными комиссиями решений о призыве или о предоставлении отсрочек (освобождений) от призыва (значение имеют данные об образовании, составе семьи, месте работы (службы), судимости и т. д.). Очевидно, что право на ознакомление с материалами личного дела должно быть гарантировано призывнику и уполномоченным им лицам.

В 2013 году деятельность Уполномоченного по контролю за соблюдением прав призывников и военнослужащих осуществлялась в различных формах.

Регулярным в практике Уполномоченного стало посещение Городского сборного пункта. В целях предотвращения нарушений прав призывников омбудсман вошел в состав Призывной комиссии Санкт-Петербурга, а его представители – в составы призывных комиссий муниципальных образований, расположенных на территориях различных районов города. В 2013 году сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в работе призывных комиссий, расположенных на территориях Калининского, Московского, Приморского (в период весенне-летней призывной кампании) и Адмиралтейского, Выборгского, Кировского, Фрунзенского (в период осеннего призыва) районов.

*Посещение Уполномоченным  
Городского сборного пункта  
во время весенней призывной  
кампании 2013 года. 18.06.2013.*



Можно с уверенностью констатировать, что данная практика себя оправдала. Делегирование Уполномоченным своих представителей для участия в работе призывных комиссий способствовало не только решению возникавших конфликтных ситуаций между призывниками и органами военного управления, призывными комиссиями, но и повышению уровня ответственности должностных лиц районных отделов военкомата и членов призывных комиссий за подготовку к заседаниям и качество принимаемых решений. Участие представителей Уполномоченного в заседаниях призывных комиссий позволило минимизировать принятие необоснованных решений – в целом ряде случаев удалось добиться направления призывников, в отношении которых имелись сомнения в годности к военной службе, на дополнительные медицинские обследования. Благодаря активной позиции представителя Уполномоченного в призывной комиссии Кировского района Санкт-Петербурга, было принято решение о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу гражданину М., 1991 г.р., осуществляющему постоянный уход за нетрудоспособными членами семьи.

В 2013 году продолжились и стали регулярными совместные приемы Уполномоченного, Военного комиссариата Санкт-Петербурга, Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга и общественных правозащитных организаций («Солдатские матери Санкт-Петербурга», «Союз содействия призывникам и военнослужащим»).

Вызывает беспокойство, что практически на каждом совместном приеме заявители сообщали о невнимательном отношении врачей-специалистов на призывных пунктах к жалобам призывников и о немотивированных отказах учитывать и приобщать к личным делам представленные призывниками документы, характеризующие состояние их здоровья.

Так, 21 октября 2013 года мать страдающего заболеваниями опорно-двигательного аппарата призывника Н., 1995 г.р., на совместном приеме Уполномоченного и Военного комиссариата сообщила о длительном и, по ее мнению, предвзятом рассмотрении жалоб ее сына на состояние здоровья врачами-специалистами призывного пункта Красносельского района. Ситуация была взята под контроль Уполномоченным и руководством Военного комиссариата. В результате по итогам дополнительного обследования гражданин Н. был признан ограниченно годным к военной службе и зачислен в запас.

11 ноября 2013 года на совместный прием Уполномоченного и Военного комиссариата с участием организаций «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и «Союз содействия призывникам и военнослужащим» обратилась мать призывника Р., 1993 г.р. Заявительница сообщила о длительном непринятии призывной комиссией муниципального образования Шувалово-Озерки решения в отношении ее сына. После вмешательства Уполномоченного решение призывной комиссии было принято. 24 декабря 2013 года гражданин Р. был признан ограниченно годным к военной службе.

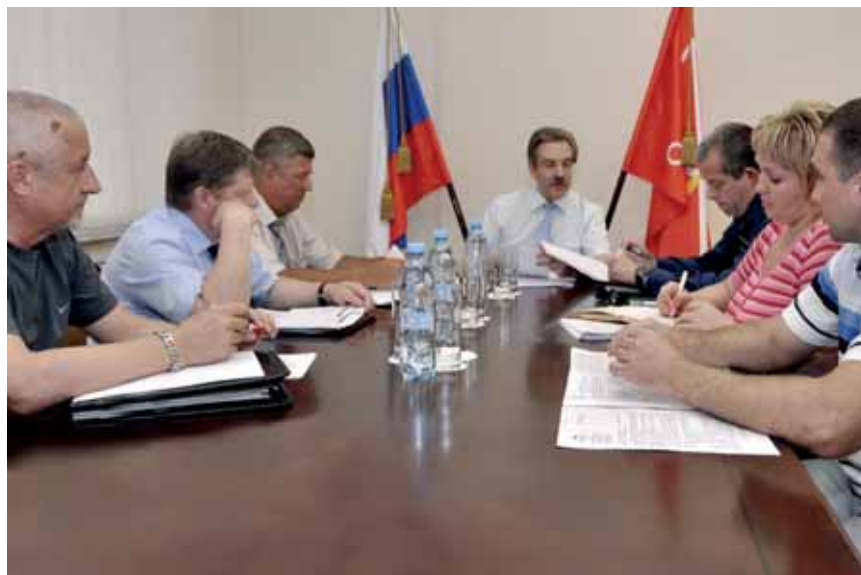
Совместные приемы являются не единственным направлением взаимодействия Уполномоченного и общественных правозащитных организаций.

В августе и сентябре 2013 года Уполномоченный инициировал на основании обращения РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» ряд прокурорских проверок. В ходе проверок были установлены следующие нарушения: несвоевременная выдача документов воинского учета лицам, поставленным на первоначальный воинский учет; несоблюдение порядка ведения личных дел призывников; проведение медицинского освидетельствования призывников в период действия отсрочек от призыва на военную службу. По всем выявленным фактам нарушений приняты меры прокурорского реагирования.

В 2013 году продолжена практика рабочих встреч на площадке Уполномоченного с участием представителей органов военного управления, государственной власти и правозащитных организаций. Так, в ходе рабочей встречи, состоявшейся 15 июля 2013 года в офисе Уполномоченного, руководители Военного комиссариата Санкт-Петербурга, Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга и РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» обсудили предварительные итоги весеннего призыва.

По данным военной прокуратуры Санкт-Петербургского гарнизона, в структуре преступлений против военной службы возросло число нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими (с 4 в 2012 году до 14 в 2013 году), а также уклонений от прохождения военной службы (с 3 до 6) за счет увеличения числа самовольных оставлений части или места службы (с 1 до 5). По мнению надзорного ведомства, основной причиной вышеприведенной динамики стала недостаточная эффективность профилактических мер, принимаемых командованием воинских частей в сфере предупреждения совершения преступлений.

*Рабочая встреча в офисе Уполномоченного руководителей Военного комиссариата Санкт-Петербурга, Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга и РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга», где были подведены предварительные итоги весенней призывной кампании. 15.07.2013.*



Одним из направлений профилактической работы в рядах Вооруженных Сил должно являться предупреждение нарушений правил обращения с оружием и техники безопасности при эксплуатации транспортных средств. Несоблюдение указанных правил может приводить к тяжелым последствиям.

Так, 21 сентября 2013 года на 714-м Центральном полигоне ВДВ, дислоцированном в Струго-Красненском районе Псковской области, военнослужащий войсковой части 29760 старший лейтенант К., управляя боевой машиной – 122-мм самоходной гаубицей 2С1 «Гвоздика», не убедившись в безопасности маневра и в отсутствии людей позади машины, начал движение назад и совершил наезд гусеницей на призванного из Санкт-Петербурга рядового М., причинив последнему тяжелые телесные повреждения.

В отношении старшего лейтенанта К. было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 350 УК РФ. В настоящее время дело производством окончено и направлено в Псковский гарнизонный военный суд. Командующему 6-й общевойсковой армией военной прокуратурой Псковского гарнизона внесено представление в связи с выявленными нарушениями закона, в котором также поставлены вопросы о привлечении к ответственности виновных лиц.

Особую тревогу вызывают случаи суицида в армии. В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило два обращения РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» о самоубийствах на территории Санкт-Петербурга военнослужащих срочной службы (подробнее об этом в главе 1.1. Право на жизнь).

В 2014 году в целях усиления контроля за соблюдением прав военнослужащих, проходящих военную службу в воинских частях, дислоцированных на территории Санкт-Петербурга, а также призванных из Санкт-Петербурга и проходящих военную службу на территории Западного военного округа, Уполномоченным запланировано заключение соглашений о взаимодействии с Командующим Западного военного округа, военной прокуратурой Западного военного округа и военной прокуратурой Санкт-Петербургского гарнизона.

**Перечисленные выше нарушения прав призывников и военнослужащих зачастую носят системный характер. Необходимо принимать комплексные меры по усилению прокурорского надзора и внутриведомственного контроля со стороны Военного комиссариата Санкт-Петербурга, Главного управления МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Однако не менее важной представляется работа Уполномоченного и правозащитных организаций. Эта работа должна быть направлена на правовое просвещение всех участников призывных кампаний и профилактику нарушений прав призывников.**

**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.*

## **1.11.4. Права иностранных граждан и лиц без гражданства**

Часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации декларирует, что 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 действительности это не всегда так. Довольно часто можно услышать слово «мигранты», которое употребляется для обозначения категории иностранных граждан, приезжающих в нашу страну ради заработка. Темы миграции и в особенности нелегальной миграции регулярно поднимаются в общественных дискуссиях, средствах массовой информации, выступлениях политиков. Социологи отмечают тенденцию угрожающего роста уровня неприятия мигрантов. Если в 2002 году лозунг «Россия для русских» в той или иной степени поддерживали 45% респондентов, то в октябре 2013 года – 66%<sup>1</sup>.

Санкт-Петербург в силу высокого уровня экономического развития является одним из самых притягательных для иностранных мигрантов регионом Российской Федерации. По данным УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, за 12 месяцев 2013 года в Санкт-Петербург и Ленинградскую область на миграционный учет поставлено 1 768 099 иностранных граждан, что на 5% больше, чем в 2012 году. Снято с миграционного учета 942 255 иностранных граждан (на 8,2% меньше, чем в 2012 году).

Обсуждая проблемы миграции, граждане чаще всего поднимают вопросы конкуренции на рынке труда, так называемой этнической преступности и культурных различий, якобы угрожающих «национальной идентичности коренного населения». При этом нередко мигрантов оценивают как «нахлебников», как «чужих», стремящихся нарушить устоявшуюся систему, воспользоваться местными ресурсами и лишить работы россиян.

**Одним из ключевых вопросов, влияющих на реализацию прав иностранных граждан (а также на социальную обстановку) является политика в сфере занятости населения.**

15 декабря 2011 года была утверждена разработанная Комитетом по труду и занятости населения Санкт-Петербурга Программа содействия занятости населения на 2011–2013 годы. Этот документ предусматривает регулирование объема привлечения иностранной рабочей силы в экономику, а также обеспечение систематического, полного и объективного мониторинга состояния сферы занятости населения Санкт-Петербурга.

<sup>1</sup> В. Мукомель «Ксенофобия как основа солидарности», Вестник общественного мнения, 2013 г., № 1-3 (116), с. 63.

Оценка эффективности привлечения иностранных работников, проведенная Комитетом, показала, что при достаточно высоком уровне занятости населения Санкт-Петербурга в экономике (в 2012 году – 72,8 %), полностью покрыть дефицит рабочей силы без привлечения иностранной рабочей силы не удастся. По данным Петростата на конец 2013 года, уровень регистрируемой безработицы в Санкт-Петербурге составил 3% экономически активного населения (по России в целом – 5,5%). Работу через службы занятости искали 20,2 тыс. петербуржцев. Служба занятости предлагала для трудоустройства 70,5 тыс. вакансий в различных организациях Санкт-Петербурга – более 3 вакансий на одного зарегистрированного в службе занятости.

В то же время привлечение преимущественно низкоквалифицированной иностранной рабочей силы не является достаточно эффективной мерой с точки зрения социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Ежегодно в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Министерством здравоохранения производится квотирование рабочих мест для иностранных граждан. В 2013 году работодатели Санкт-Петербурга подали заявки на привлечение 205 719 иностранных работников, в 2014-м эта потребность увеличилась – до 236 487. Но с учетом корректировки в 2013 году Санкт-Петербургу выделена квота на 155 415 разрешений на работу для иностранцев, в 2014 – на 136 232. То есть несмотря на увеличивающуюся (по мнению работодателей) потребность в рабочей силе, законные возможности для ее привлечения в рамках механизма квотирования сокращены.

В 2013 году Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге получил 45 обращений, затрагивающих проблемы миграции, из них 22 – от иностранных граждан.



*Посещение региональными уполномоченными по правам человека Единого миграционного центра. Процедура дактилоскопирования иностранных граждан, получающих разрешение на работу. 28.10.2013.*

Обращения иностранных граждан в адрес Уполномоченного в основном касаются вопросов невыплаты заработной платы. Некоторые обращения являются коллективными и направлены на защиту прав и интересов нескольких десятков иностранных граждан.

По всем обращениям были проведены проверки, в ходе которых установлено, что широкое распространение получили:

- использование труда иностранных работников, не имеющих разрешения на работу;

- привлечение к труду неквалифицированных работников, не прошедших необходимое обучение и проверку знаний в области охраны труда;

- организация работ без заключения трудовых договоров.

Иными словами, налицо несоблюдение требований гражданского, трудового, миграционного законодательства всеми субъектами миграционных правоотношений.

К Уполномоченному поступило коллективное обращение от 50-ти граждан Узбекистана, в течение 6-ти месяцев не получавших заработную плату за сделанную работу.

Проверка установила, что трудовые отношения с гражданами работающими на данном предприятии и обратившимися к Уполномоченному не были оформлены.

К сожалению, этот случай – не единичный. В данном случае у Уполномоченного не было возможности оказать помощь заявителям.

Работая без оформления трудовых отношений, иностранный гражданин практически не имеет шансов законным путем отстаивать свои трудовые права, в том числе – права на выплату заработной платы. Защитить права таких работников очень сложно, а порой и невозможно, так как чаще всего они не могут ничем подтвердить факт наличия трудовых отношений между ними и работодателями.

Но даже если факт наличия трудовых отношений доказан, и суд принял решение в пользу иностранных работников, получить заработанные деньги им удастся далеко не всегда. В качестве примера можно упомянуть жалобу Р. по вопросу о неисполнении постановления Смольнинского районного суда Санкт-Петербурга о взыскании денежных средств в пользу бригады иностранных работников – граждан Узбекистана. К сожалению, как показала проверка, организация-должник, не оплатившая работу, не имела имущества. И взыскать с нее долг не удалось.

Отсутствие постоянного источника дохода, материальные затруднения порождают рост преступности с участием иностранных граждан, а вместе с тем и возрастание социальной напряженности.

**Острой проблемой иностранных работников является неудовлетворительное обеспечение их права на безопасный труд.**

По сведениям, предоставленным Санкт-Петербургским региональным отделением Фонда социального страхования



Российской Федерации, на предприятиях Санкт-Петербурга в 2013 году произошло 28 несчастных случаев, в результате которых пострадали иностранные граждане. Из них 17 случаев – с тяжелыми последствиями. 9 из них – со смертельным исходом. Причиной в большинстве случаев была неудовлетворительная организация производства.

В конце августа 2013 года в Санкт-Петербурге произошло массовое отравление рабочих – иностранных граждан, привлеченных к строительству нового терминала аэропорта Пулково. Всего за медицинской помощью обратилось около пятисот человек. Пострадавшим, а их набралось в общей сложности более пятисот человек, была оказана экстренная медицинская помощь. Более трехсот пятидесяти отравившихся рабочих были госпитализированы. Как сообщил Роспотребнадзор, ООО «София», кормившее рабочих, не соблюдало требования санитарно-эпидемиологического законодательства. По факту отравления возбуждено уголовное дело.

Необходимо отметить, что нарушение трудовых прав иностранных граждан происходит не только из-за недобросовестности работодателей, но и из-за некомпетентности самих работников, либо не владеющих знаниями действующего законодательства, либо заведомо готовых нарушать его ради будущего заработка.

**Невысокие доходы иностранных граждан вынуждают их искать дешевое жилье, использовать для проживания заброшенные здания и помещения, либо жить прямо там, где они работают.**

Вагончики на строительных площадках, в которых десятками живут иностранцы, стали обыденным явлением в Санкт-Петербурге. Скопление множества людей другой национальности в маленьких квартирах, подвалах, на чердаках вызывает опасения у петербуржцев, которые расценивают это не только как угрозу сложившемуся порядку, но и как физическую угрозу.

В связи с недовольством местного населения в 2013 году была активирована деятельность по проверке адресов массово-



*Место проживания иностранных рабочих на стройке нового здания Клинической инфекционной больницы имени С.П. Боткина, Полюстрово.*

го проживания иностранных граждан – комплексные проверки «резиновых квартир» проводились с участием представителей прокуратуры Санкт-Петербурга, УМВД, УФМС и управляющих компаний. Неоднократно в течение года проводились проверки мест традиционного массового проживания иностранных граждан – Сенного рынка, Апраксина двора, Фрунзенской и Калининской овощебаз. Тем не менее эти проверки, широко освещаемые в средствах массовой информации, не изменили ситуацию в городе принципиальным образом.

14 октября 2013 года Уполномоченный и прокуратура Санкт-Петербурга провели телефонную «горячую линию» по вопросам противодействия нелегальной миграции и соблюдения гарантий прав легальных трудовых мигрантов на территории города. Поступило 132 обращения из 16 районов города.

По предложению Уполномоченного для проверки поступившей от петербуржцев информации были сформированы межведомственные мобильные рабочие группы, в состав которых вошли представители омбудсмана, правоохранительных органов и районных администраций.

Мобильными группами было проверено 23 адреса. Помещения, в которых жили иностранные граждане, зачастую были непригодны для нормального проживания. Люди жили в тесноте, без элементарных удобств. Нередко местом жительства мигрантов становились расселенные или частично расселенные многоквартирные дома. В то же время проживавшие по проверенным адресам иностранные граждане в большинстве своем имели все необходимые документы, в том числе – разрешения на работу. В 44 случаях за нарушения миграционного законодательства России граждане были привлечены к административной ответственности.

**Плохие условия проживания и скудный заработок приводят к высокой заболеваемости среди иностранных граждан.**

По данным ГУ МВД РФ, приведенным 16 декабря на межведомственном семинаре-совещании «Анализ хода реализации мероприятий Программы «Миграция» в Санкт-Петербурге в 2013 г.», около 15 % иностранных граждан, находящихся в нашем городе, страдают различными инфекционными заболеваниями. Большой проблемой являются участвовавшие случаи туберкулеза.

Отсутствие медицинской страховки и средств на лечение делает иностранных работников потенциально опасными для окружающих. При этом широко распространены случаи подделки медицинской документации для получения разрешения на работу.

**Особую озабоченность вызывают случаи разъединения семей иностранных граждан на территории России.**

Так, в августе 2013 года к Уполномоченному обратилось общественное объединение «Правозащитное движение Бир Дуйно Кыргызстан» в защиту интересов гражданина Кыргыз-

ской Республики 17-летнего С., разлученного со своей матерью М. С 2010 года семья проживала в Санкт-Петербурге. Гражданка М. имела в России разрешение на работу, а ее сын учился в школе, пребывая в России на основании миграционной карты. Каждые 90 дней мать вывозила сына за пределы Российской Федерации, чтобы при очередном въезде получить для него миграционную карту сроком действия 90 дней. Летом 2013 года М. выехала с сыном из России в Республику Казахстан, чтобы получить для него новую миграционную карту. При въезде на территорию Российской Федерации они были задержаны сотрудниками пограничной службы, так как сыну въезд в Россию был запрещен. Мать была вынуждена остаться в Санкт-Петербурге, а сын вернуться в Кыргызстан, где его приютила организация-заявитель.

По запросу Уполномоченного в октябре 2013 года от УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области поступил ответ о том, что 14 июня 2013 года гражданин С. был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 18.8 КоАП с наложением административного штрафа. УФМС отметило, что иностранным гражданам может быть не разрешен въезд в Российскую Федерацию, если они в период своего предыдущего пребывания не выехали из России до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания. УФМС сообщило, что 28 июня 2013 года С. покинул территорию Российской Федерации. Кроме того, у УФМС имелась информация о въезде С. обратно в Россию 28 сентября 2013 года с целью «учеба».

Таким образом, осталось невыясненным, по каким причинам подростку летом 2013 года отказали во въезде в Россию, а позже в сентябре 2013 года въезд разрешили. Важно, тем не менее, что несовершеннолетний смог воссоединиться со своей матерью.

Подобные случаи недопустимого разлучения семьи происходят в том числе вследствие пробелов в правовом регулировании. В настоящее время законом не предусмотрено такого основания для продления срока пребывания на территории Российской Федерации несовершеннолетнего иностранного гражданина, въехавшего в порядке, не требующем оформления визы, как получение его родителем разрешения на работу либо патента. В результате этого режим пребывания в России ребенка никак не связан с основанием пребывания родителя. Как показывает случай С., данная ситуация приводит к тому, что проживающие с родителями дети находятся в уязвимом правовом положении, постоянно рискуя быть с ними разлученными.

Более того, в соответствии с новой редакцией части 1 статьи 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>2</sup> срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федера-

<sup>2</sup> Изменения вступили в силу с 1 января 2014 года.

цию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток. Если закон предусматривает возможность продления пребывания иностранного гражданина в России на основании разрешения на работу либо патента, то для несовершеннолетних детей таких граждан никакой возможности оставаться с родителями на время их пребывания закон не предусматривает. Таким образом, несовершеннолетние дети иностранных граждан могут лишиться возможности непрерывно находиться в Российской Федерации вместе со своими родителями, имеющими разрешение на работу либо патент. Представляется, что такая ситуация вступает в противоречие с положениями Конвенции ООН о правах ребенка<sup>3</sup> и может на практике привести к росту числа детей с неурегулированным правовым положением и лишенных возможности получения образования.

**Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» изменений, касающихся сроков пребывания несовершеннолетних, прибывших в Россию в не требующем получения визы порядке вместе с законным представителем. Срок пребывания в нашей стране несовершеннолетних иностранцев должен продлеваться на срок пребывания их законных представителей.**

По мнению прокуратуры Санкт-Петербурга, отсутствие у иностранных работников достаточных средств к существованию, постоянного обустроенного места проживания наравне с невозможностью трудоустройства либо потерей работы, создают предпосылки к совершению корыстных или корыстно-насильственных преступлений, которые направлены, прежде всего, на обеспечение собственного существования.

В 2013 году в Санкт-Петербурге наблюдалась тревожная тенденция роста числа преступлений, совершенных иностранными гражданами.

По данным ИЦ ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, за 12 месяцев 2013 года зарегистрировано 2820 преступлений, совершенных иностранными гражданами, что на 34,3% больше, чем в прошлом году. По мнению прокуратуры Санкт-Петербурга, рост произошел, главным образом, за счет увеличения числа преступлений, предусмотренных частями 1 и 3 статьи 327 УК РФ (подделка документов) – в 2013 году 614 случаев или 22% от общего числа преступлений, и статьей 238 УК РФ – (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности) – 147 преступлений, что составило 5,2% от общего числа.

В структуре тяжких и особо тяжких преступлений наблюдается рост числа преступлений, предусмотренных статьей 105

<sup>3</sup> Ратифицирована ВС СССР 13 июня 1990 года.

УК РФ (убийство) – в 2013 году их зарегистрировано 47, что на 11 больше, чем в 2012 году. По сравнению с 2012 годом не изменилось количество преступлений, совершенных иностранными гражданами по ст. 111 (причинение тяжкого вреда здоровью) – 21, а по ст. 131 УК РФ (изнасилование) – уменьшилось с 33 в 2012 году до 28 в 2013-м.

За нарушение миграционного законодательства к административной ответственности привлечено 68 801 иностранный гражданин – на 1579 больше, чем в 2012 году.

Следует отметить, что уровень преступности среди иностранных граждан, пребывающих в Санкт-Петербурге, ниже, чем среди постоянного населения города. По самым скромным оценкам экспертов, в Санкт-Петербурге одновременно находится не менее 100 тыс. иностранных граждан. Если это так, то в 2013 году число зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. человек для иностранных граждан составило 564, для остальных жителей города – 1025.

При этом, в отношении иностранных граждан в 2013 году совершено 707 преступлений (на 4% меньше, чем в 2012 году), одно из которых носило экстремистский характер.

В 2013 году в Центр для содержания иностранных граждан ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (ЦСИГ) помещено для последующего выдворения из России 1955 иностранных граждан (в 2012 году – 1166), выдворено – 1786 (в 2012 году – 752).

14 августа Уполномоченный посетил ЦСИГ. В Центре содержатся иностранные граждане и лица без гражданства, задержанные за нарушение режима пребывания в Российской Федерации и подлежащие административному выдворению или депортации.

Уполномоченный ознакомился с условиями содержания, пообщался с сотрудниками Центра и с содержащимися в нем иностранными гражданами. Уполномоченный обсудил с руководством Центра существующие проблемы, связанные с идентификацией личности задержанных, поступивших без документов, а также с обязательным медицинским освидетельствованием на наличие социально-опасных заболеваний перед поступлением в учреждение.

Нередко иностранные граждане, помещенные в ЦСИГ, не имеют документов. В ответ на запрос Уполномоченного Управление Федеральной служба судебных приставов России по Санкт-Петербургу сообщает, что процедура документирования лиц, подлежащих административному выдворению, существенно затягивает установленные для этого сроки. Ввиду отсутствия на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области консульств стран, гражданами которых являются выдворяемые граждане, процедура документирования иностранных граждан осуществляется через посольства стран, которые располагаются в Москве. В среднем это занимает от 1 до 6 месяцев. В результате некоторые граждане содержатся в

*Посещение Уполномоченным Центра для содержания иностранных граждан. 14.08.2013.*



ЦСИГ более года, а в некоторых случаях – более 2 лет. Это напрямую затрагивает право иностранных граждан на свободу передвижения, так как на период принятия решения ограничивается их свобода.

**Защита прав иностранных работников должна начинаться на территории государства исхода, где собирающимся осуществлять трудовую деятельность в России гражданам должна оказываться консультативно-методическая помощь.**

Именно поэтому Уполномоченный уделяет особое внимание поддержанию рабочих контактов с представителями тех государств, число граждан которых в Санкт-Петербурге особенно велико.

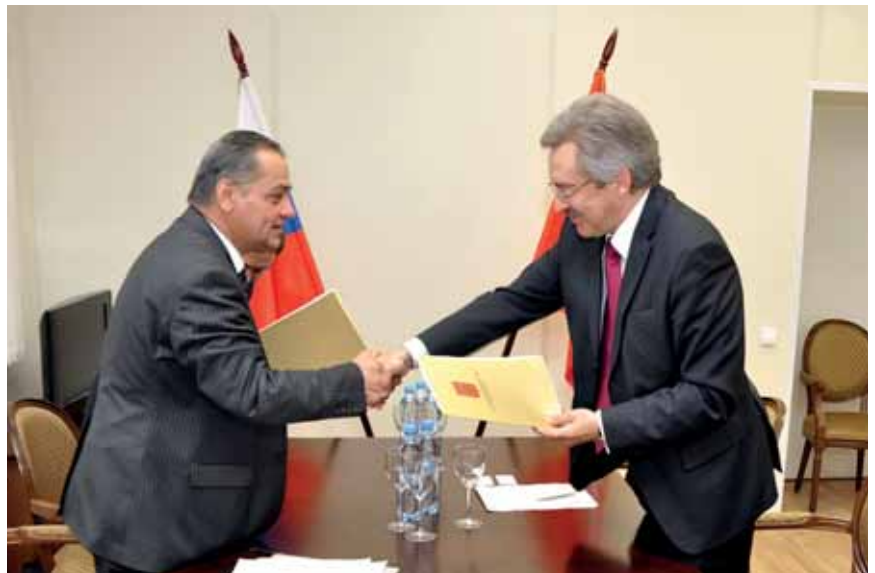
24–26 апреля 2013 года состоялся рабочий визит в наш город Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан Зарифа Ализоды.

Петербургский омбудсман организовал для таджикского коллеги и почетного консула Республики Таджикистан в Санкт-Петербурге Мухаммадназара Мирзоды ряд рабочих встреч с руководством УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Комитета по труду и занятости Санкт-Петербурга. В ходе встреч обсуждались проблемы, возникающие вследствие неорганизованного приезда трудовых мигрантов, не имеющих необходимой профессиональной подготовки и договоренности с конкретным работодателем. Был поставлен вопрос о содействии таджикской диаспоры и представителей таджикских властей в Санкт-Петербурге в решении проблем отправки граждан Таджикистана, отбывших срок заключения в России, на родину.

Уполномоченные подписали соглашение о сотрудничестве (в рамках заключенного ранее соглашения с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации).

22 ноября 2013 года Уполномоченный встретился с коллегой из Киргизской Республики Бактыбеком Аманбаевым.

*Подписание соглашения о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Республике Таджикистан Зарифом Ализодой. 24.04.2013.*



На встрече обсуждались проблемы, с которыми прибывающие в наш город киргизы обращаются к киргизскому Уполномоченному – это сложная процедура получения разрешения на работу, а также невозможность на этапе планирования поездки ознакомиться со списком лиц, не имеющих права находиться на территории России, в результате чего многие узнавали о том, что им запрещено находиться в нашей стране, только на границе Российской Федерации<sup>4</sup>.

В ходе встречи уполномоченные договорились о дальнейшем взаимодействии.

**Уязвимость правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России делает актуальной помощь, оказываемую им некоммерческими организациями и адвокатами.**

Уполномоченный регулярно взаимодействует с петербургскими НКО и юристами, которые работают с данной категорией граждан, для получения дополнительной информации. Большую помощь для защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает Антисексизмационный центр «Мемориал», занимающийся как непосредственной правовой помощью нуждающимся в ней гражданам, так и анализом состояния соблюдения прав человека в этой области.

В апреле 2013 года на базе Санкт-Петербургского центра международного сотрудничества Красного Креста начал работу приют для жертв преступлений, связанных с использованием рабского труда. Приют рассчитан на одновременное пребывание восьми человек и предназначен для временного проживания пострадавших и оказания им необходимой комплексной помощи.

17 сентября в Санкт-Петербурге по инициативе Международной организации по миграции (МОМ) и общественной



*Встреча с Уполномоченным по правам человека в Киргизской Республике Бактыбеком Аманбаевым. 22.11.2013.*

<sup>4</sup> С декабря 2013 года такие сведения можно получить на сайте ФМС РФ.



*В Едином миграционном центре Санкт-Петербурга. 24.04.2013.*

благотворительной организации «Санкт-Петербургский центр международного сотрудничества Красного Креста» состоялся круглый стол «Создание механизма перенаправления пострадавших от торговли людьми в учреждения и организации, предоставляющие помощь в реабилитации и реинтеграции», в работе которого участвовали представители Уполномоченного.

Характеризуя реализацию **права на убежище**, следует отметить, что число лиц, признанных беженцами, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области остается незначительным. По состоянию на 31 декабря 2013 года на учете состоят 13 человек, имеющих статус беженца. 119 человек получили временное убежище. В основном это граждане Афганистана, Египта, Грузии и Сирии.

При этом число ходатайств о признании беженцами увеличилось. По сведениям УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2012 году поступило 29 таких обращений, в 2013 – уже 116. Ни один человек статуса беженца в 2013 году не получил.

9 августа 2013 года в офисе Уполномоченного состоялась встреча с делегацией Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации во главе с недавно назначенным представителем Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации Баисой Вак-Войей.

Уполномоченный и представитель Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации договорились о сотрудничестве в сфере правового просвещения и анализа законодательства, регулирующего предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Российской Федерации. В ходе встречи с обеих сторон была подтверждена готовность к конструктивному взаимодействию по решению вопросов защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами и предоставлении временного убежища на территории Санкт-Петербурга.

Миграция – неотъемлемая характеристика современного общества, органичная часть ее экономики. Как и во всем мире, в

*Встреча с представителем Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации Баисой Вак-Войей. 09.08.2013.*





России развитие миграции идет крайне противоречиво. Наряду с несомненным экономическим эффектом миграция порождает множество проблем и фобий. Незнание языка, иной, чем у коренного населения, внешний вид, иные культурные традиции и религиозные предпочтения порождают ксенофобию.

Решение проблем, связанных с миграцией, следует искать в политике открытого взаимодействия народов, людей разных национальностей, в политике широкого культурного обмена между странами и народами. В то же время преступления и правонарушения должны пресекаться вне зависимости от того, совершены они иностранным гражданином или коренным петербуржцем.

Уже несколько лет в нашем городе реализуются государственные программы «Толерантность» и «Миграция». С 1 января 2014 года в Санкт-Петербурге начал работу Комитет по межнациональным и межконфессиональным отношениям, в чьи задачи входит в том числе защита прав национальных меньшинств, социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия. Это необходимые и важные шаги, которые свидетельствуют о стремлении органов государственной власти Санкт-Петербурга конструктивно и последовательно решать проблемы миграции.

Но нередко в нашем городе приходится слышать и откровенно ксенофобские высказывания, призывы к усилению репрессивных мер в сфере миграции. Особенно тревожно, что такие высказывания и призывы исходят иногда от лиц, наделенных государственными полномочиями.

Общеупотребимым, к сожалению, стало словосочетание «нелегальная миграция», вызывающее негативную реакцию. Нелегальная миграция, безусловно, имеет место в Санкт-Петербурге, но ее масштабы в бытовом сознании существенно преувеличиваются. Как следует из приведенных выше показателей, в 2013 году за нарушения миграционного законодательства к ответственности привлечены менее 4% иностранных граждан, прибывающих в Санкт-Петербурге.

**Значительная доля ответственности за нарушения прав иностранных граждан, прибывающих в Санкт-Петербург для работы, лежит на работодателях и их посредниках. Именно они, привлекая в город иностранцев и предоставляя (подбирая) им рабочие места, не создают должные условия, получая сверхприбыли за счет экономии на фактически бесправных работниках. Представляется, что позиция власти в отношении работодателей, использующих труд иностранных работников и не обеспечивающих соблюдения их прав, должна становиться более активной и целенаправленной.**



## 2. Сведения о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге в 2013 году

**Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге в 2013 году получил:**



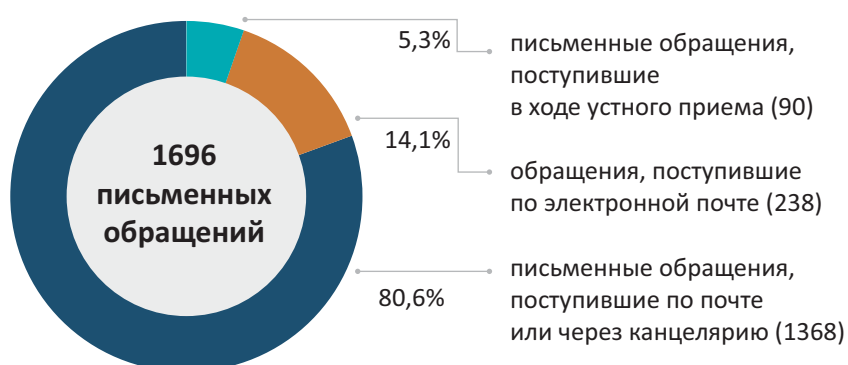
Письменных обращений	1696
Обращений на личном приеме в приемной Уполномоченного	868
Обращений на специальных приемах	41
Обращений на «горячие линии»	632
Обращений на личном приеме к общественным помощникам Уполномоченного	82

На фото слева: памятный знак «Послание через века» на Университетской набережной. Архитектор Олег Романов. Памятник открыт 25 октября 2002 года.

## 2.1. Письменные обращения граждан

В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило 1696 письменных обращений граждан – на 53 обращения больше, чем в 2012 году.

**Рисунок 1. Распределение письменных обращений по способу их получения**



**Рисунок 2. Распределение письменных обращений по тематике**



Наибольшее количество поступивших письменных обращений касается жилищных прав граждан (23,0%), то есть практически столько же, сколько и в 2012 году (22,8%).

18,0% обращений затрагивают работу правоохранительных органов. Этот показатель на 2,8% больше прошлогоднего.

Уменьшилось количество обращений, поданных в защиту прав призывников (с 10,2% в 2012 году до 4,7% в 2013 году).

В раздел «Прочее» вошли обращения по следующим вопросам:

- просьбы о правовых консультациях, заключениях, экспертизах (25);
- мошенничество, экономические преступления, рейдерство (13);
- профилактика правонарушений (12);
- частные взаимоотношения (11);
- религия, экология, спорт, культура (10);
- жалобы на нарушения прав потребителей (10);
- работа кредитных организаций и финансовых рынков (9);
- законотворчество, правовая система (6);
- защита прав детей (5);
- транспортное обслуживание населения (5);
- жалобы на адвокатов (3);
- избирательная система (2);
- письма неопределенного содержания (11);
- иные вопросы (95).

Из 1696 обращений, поступивших в 2013 году к Уполномоченному, 11 поступило от иностранных граждан, 141 – из других субъектов Российской Федерации.

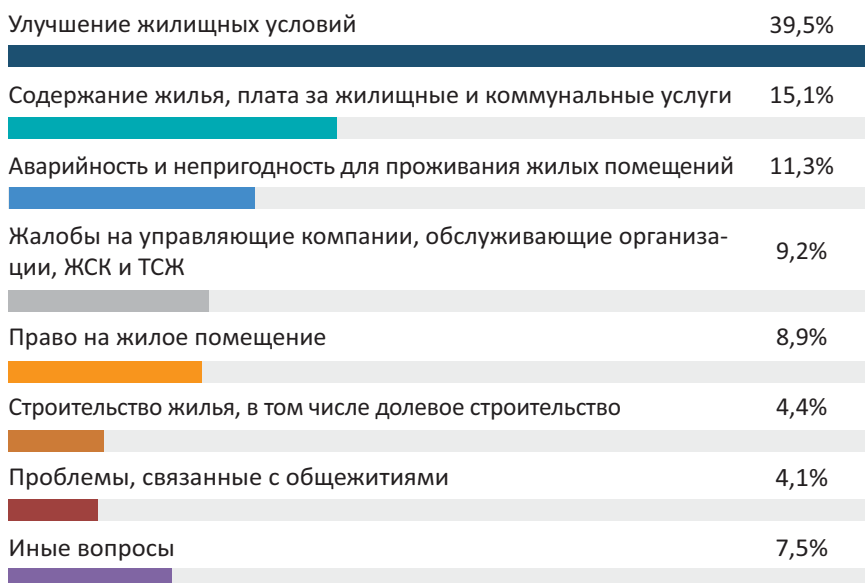
В среднем поступило 3,4 обращения в расчете на 10 тыс. жителей Санкт-Петербурга.

Наибольшее число обращений, приходящееся на 10 тыс. человек, поступило из Центрального, Адмиралтейского и Курортного районов.

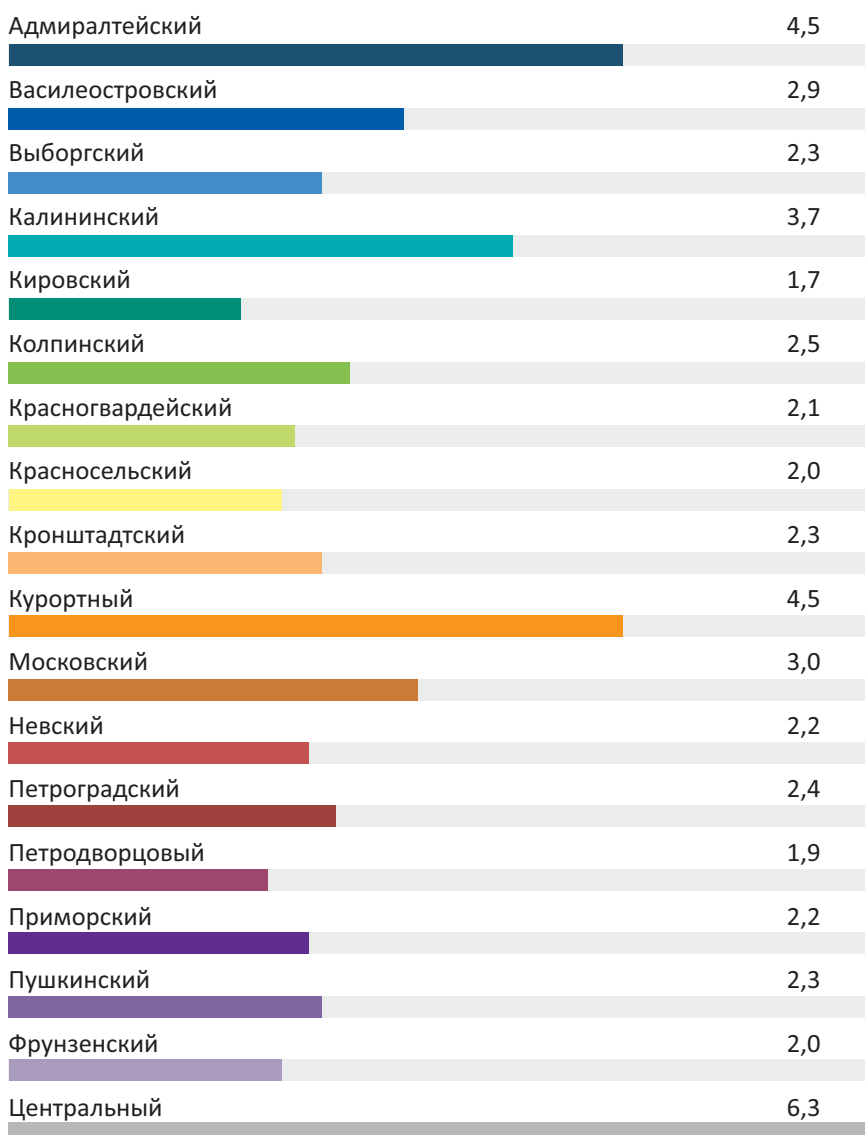
По сравнению с 2012 годом число обращений, поступившее в расчете на 10 тыс. человек:

- увеличилось – из Кронштадтского (2,3 против 1,6 в 2012 году), Курортного (4,5 против 2,2), Петродворцового (1,9 против 1,4);
- уменьшилось – из Адмиралтейского (4,5 против 5,8), Кировского (1,7 против 2,3), Петроградского (2,4 против 3,8), Приморского (2,2 против 2,9), Пушкинского (2,3 против 3,1);
- осталось практически неизменным – из Василеостровского (2,9 против 3,0 в 2012 году), Выборгского (2,3 против 2,4), Калининского (3,7 против 4,0), Колпинского (4,5 против 2,4), Красногвардейского (2,1 против 2,5), Красносельского (2,0 против 2,3), Московского (3,0 против 2,8), Невского (2,2 против 2,3), Фрунзенского (2,0 против 2,1), Центрального (6,3 против 6,4).

### Рисунок 3. Классификация вопросов, связанных с обеспечением права на жилище



### Рисунок 4. Распределение письменных обращений по районам Санкт-Петербурга

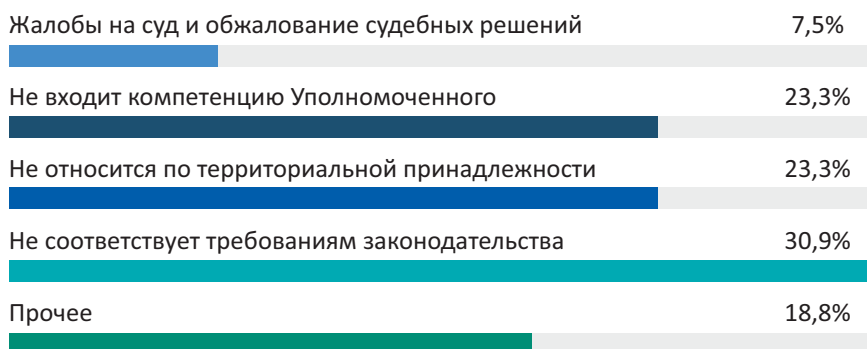


на 10 тыс. человек

### Рисунок 5. Итоги рассмотрения обращений



### Рисунок 6. Правовые основания отказов в рассмотрении письменных обращений



*Мемориал жертвам политических репрессий. Скульптор Михаил Шемякин. Установлен в 1995 году. Набережная Робеспьера.*



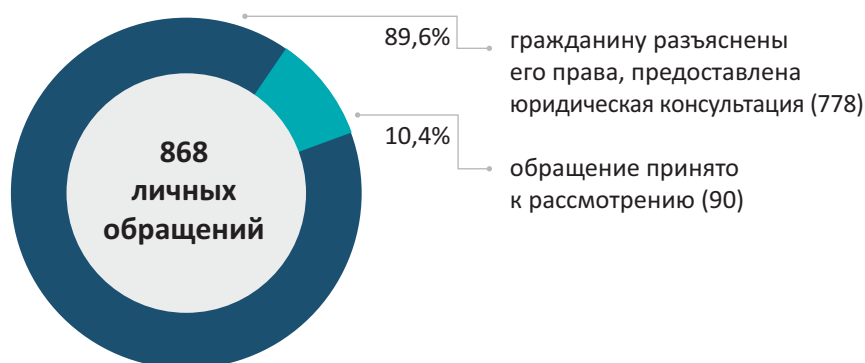
## 2.2. Личный прием граждан

### Прием граждан

осуществляется по сферам правового регулирования:

- жилищное право;
- уголовное право;
- права призывников;
- социальная защита;
- миграционное законодательство;
- трудовое право;
- иные вопросы.

Рисунок 1. Итоги личного приема



### Специальные тематические приемы

Специальные тематические приемы по наиболее значимым для граждан вопросам проводятся Уполномоченным и сотрудниками его аппарата совместно с государственными органами, в чью компетенцию входит решение вопросов по заявленной теме специального приема.

**17 мая 2013 года – совместный с прокуратурой Санкт-Петербурга прием граждан в прокуратуре города по вопросам деятельности участковых уполномоченных, связанной с профилактикой и предупреждением семейно-бытовой преступности.**

Поступило 9 обращений, которые тщательно проверены. В трех случаях факты подтвердились. По этим случаям проведены следственные действия, возбуждены или находятся в стадии возбуждения уголовные дела. Сотрудники полиции, уличенные в бездействии, привлечены к ответственности.

**26 сентября 2013 года – прием Уполномоченного совместно с прокуратурой и государственной инспекцией труда Санкт-Петербурга по вопросам соблюдения прав граждан на получение пособия по беременности и родам, а также пособия до достижения ребенком возраста полутора лет.**

К Уполномоченному обратились 12 женщин, две из которых представляли группу из 20 женщин, пострадавших от мошеннических действий работодателя. Обратившимся оказана юридическая помощь для защиты прав (в том числе, при участии некоммерческой организации «Петербургская Эгида»). В отношении должностных лиц одной организации-работодателя возбуждено уголовное дело.

**21 октября 2013 года – совместный с Военным комиссариатом Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургской региональной общественной организацией «Союз содействия призывникам и военнослужащим» прием граждан по вопросам при-**

зыва на военную службу. Прием состоялся на городском сборном пункте.

Поступило одно обращение, которое по результатам проверки признано обоснованным, права призывника восстановлены (признан ограниченно годным к военной службе и освобожден от призыва по состоянию здоровья).

**11 ноября 2013 года – совместный с Военным комиссариатом Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организацией «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и Санкт-Петербургской региональной общественной организацией «Союз содействия призывникам и военнослужащим» прием граждан по вопросам призыва на военную службу.**

Поступило 10 обращений, одно из них по результатам проверки признано обоснованным (призывник направлен на дополнительное медицинское обследование).

**20 ноября 2013 года – совместный с прокуратурой Санкт-Петербурга прием граждан по вопросам призыва на военную службу.**

Поступило 9 обращений, из которых по результатам проверки признаны обоснованными 2 (оба призывника признаны ограниченно годными к военной службе и зачислены в запас).

### 2.3. Прием граждан общественными помощниками Уполномоченного

В 2013 году общественные помощники Уполномоченного работали в Василеостровском и Кронштадтском районах.

#### ВАСИЛЕОСТРОВСКИЙ РАЙОН

56 устных обращений

#### КРОНШТАДТСКИЙ РАЙОН

25 устных обращений,  
1 письменное

*Закон Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»*

#### **Статья 18**

*Для оказания консультативной помощи Уполномоченному, организации работы с заявителями, а также для оказания помощи Уполномоченному в организации взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления и организациями на территории района Санкт-Петербурга Уполномоченный вправе назначать своих помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах на территории районов Санкт-Петербурга*

## 2.4. Правовые консультации на сайте Уполномоченного

Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге [www.omбудsmanspb.ru](http://www.omбудsmanspb.ru) предоставляет возможность желающим направлять вопросы и заявления Уполномоченному в электронной форме.

# 238

заявлений от граждан  
подано через сайт  
Уполномоченного.

### Вопросы и ответы

На сайте Уполномоченного в рубрике «Вопросы и ответы» граждане могут получить правовую консультацию.

**За 2013 год за консультацией на официальный сайт Уполномоченного обратилось 142 человека. Граждан интересовали вопросы по следующим темам:**

Права призывников и военнослужащих	32,5%
Право на жилище	20,5%
Социальная защита	7,0%
Право на медицинскую помощь	4,2%
Право собственности	3,5%
Права военнослужащих	3,5%
Право на благоприятную окружающую среду	2,8%
Право на труд	2,1%
Судебная система	2,1%
Права заключенных	2,1%
Политические права	2,1%
Правоохранительные органы	1,4%
Право на информацию	1,4%
Право на образование	1,4%
Прочие вопросы	13,4%

Ответы на поступающие вопросы, которые могут представлять интерес и для других граждан, публикуются на сайте.



## 2.5. «Горячие линии»

В 2013 году аппарат Уполномоченного провел 7 «горячих линий» по актуальным для петербуржцев проблемам. Граждане могли обратиться на «горячую линию» по телефону или оставить сообщение на сайте Уполномоченного.

**С 1 апреля по 19 июля 2013 года (в период весеннего призыва граждан на военную службу) – на сайте Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге работала «горячая линия» по призыву.**

Обращения поступили от 27 человек, каждый из которых получил необходимые консультации и разъяснения по защите своих прав.

**28 мая 2013 года – телефонная «горячая линия» по вопросам деятельности участковых уполномоченных полиции, связанной с профилактикой правонарушений в Санкт-Петербурге (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).**

Поступило лишь одно обращение, по которому дано подробное разъяснение.

**24 сентября 2013 года – «горячая линия» по проблемам подготовки жилых домов Санкт-Петербурга к отопительному сезону. Обращения принимались по телефону и через сайт Уполномоченного.**

Поступили жалобы на неготовность к отопительному сезону домов по 148 адресам из 17 районов Санкт-Петербурга. Нарушения устранены. Управляющие компании, виновные в срыве сроков начала отопительного сезона, оштрафованы. Сумма штрафов составила 480 тыс. рублей.

**С 1 октября по 31 декабря 2013 года (в период осеннего призыва граждан на военную службу) – на сайте Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге работала «горячая линия» по призыву.**

Обращения поступили от 19 граждан, которым предоставлены правовые консультации и даны разъяснения по защите их прав.

**14 октября 2013 года – телефонная «горячая линия» по вопросам противодействия нелегальной миграции и соблюдения гарантий прав легальных трудовых мигрантов на территории города (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).**

Поступило 132 обращения из 16 районов города.

По итогам «горячей линии» сформированы межведомственные мобильные рабочие группы, в состав которых вошли представители Уполномоченного, надзорных органов, силовых структур, миграционной службы и районных администраций. Проверено 23 адреса проживания мигрантов. Выявлено 44 случая нарушения иностранными гражданами миграционного законодательства России, возбуждены дела об административных правонарушениях.

# 632

обращения граждан  
поступило  
по «горячим линиям».

**18–20 декабря 2013 года – «горячая линия» по вопросам соблюдения законодательства и прав граждан при организации и осуществлении перевозок населения городским пассажирским транспортом (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга). Обращения принимались по телефону и через сайт Уполномоченного.**

Поступило 247 сообщений о нарушениях. В настоящее время все обращения обработаны, информация о нарушениях направлена в Комитет по транспорту Санкт-Петербурга для проверки и устранения нарушений.

**23 декабря 2013 года – телефонная «горячая линия» по соблюдению трудовых прав граждан (совместно с Государственной инспекцией труда).**

Жалобы на нарушение трудовых прав (невыплату заработной платы, отказ работодателя от заключения трудового договора, отказ работодателя выдать трудовую книжку при увольнении работника и др.) поступили от 58 граждан. К настоящему времени все обращения обработаны, информация о нарушениях направлена в прокуратуру Санкт-Петербурга и Государственную инспекцию труда для проверки и устранения нарушений.

*Первый в Санкт-Петербурге  
памятник поэту Иосифу Бродскому  
во внутреннем дворе  
филологического факультета СПбГУ.  
Скульпторы  
Константин Симун (чемодан)  
и Ирина Ярошевич (голова).  
Установлен в 2005 году.*



### 3. ПРИЛОЖЕНИЯ

### 3.1. Деятельность по правовому просвещению населения

*Из ответов на анкету Уполномоченного старшекласников и педагогов школы им. А.М. Горчакова:*

*«Для чего нужно соблюдать права человека? Для того, чтобы человек существовал» (Н., 13 лет).*

*«В будущем я хотел бы помочь людям, не знающим своих прав» (С., 14 лет).*

*«Какие права чаще всего нарушаются в современной России – право человека участвовать в делах государства и право на справедливый суд» (М., 14 лет).*

В соответствии со статьей 2 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» одной из основных задач Уполномоченного является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Просветительская составляющая присутствует практически в каждом направлении деятельности Уполномоченного. Омбудсман и сотрудники его аппарата ежедневно занимаются правовым просвещением, отвечая на письменные обращения заявителей, на вопросы, поступившие через официальный сайт Уполномоченного, консультируя граждан в ходе их личного приема.

В рамках такой работы важным направлением является правовое информирование. Основным документом, информирующим жителей Санкт-Петербурга об актуальных проблемах в сфере соблюдения прав и свобод человека, о работе Уполномоченного и его аппарата по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, по содействию в совершенствовании законодательства, правоприменительной практики и административных процедур, является ежегодный доклад Уполномоченного. После представления доклада в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга он направляется в государственные органы и размещается на официальном сайте Уполномоченного.

Уполномоченный также публикует специальные доклады по отдельным правозащитным проблемам. В 2013 году выпущено два специальных доклада: «Постановка граждан на первоначальный воинский учет. О чем полезно знать родителям будущих призывников» и «Как защитить права собственников жилья в Петербурге? Актуальные проблемы жилищного самоуправления».

*Встреча со студентами педагогического колледжа № 1 им. А.И. Некрасова. 23.04.2013.*



Специальный доклад о проблемах соблюдения прав будущих призывников был подготовлен совместно с общественной правозащитной организацией «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге. В докладе проводятся подробный анализ процедуры постановки на первоначальный воинский учет и разбор типичных ситуаций, связанных с нарушением прав несовершеннолетних граждан, представлены образцы заявлений, необходимые для защиты и восстановления нарушенных прав.

Доклад распространялся в образовательных учреждениях, районных администрациях, в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга, в офисах правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге и Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. Он также размещен на официальном сайте Уполномоченного.

Специальный доклад Уполномоченного об актуальных проблемах жилищного самоуправления стал результатом системной работы аппарата Уполномоченного по мониторингу законодательства в сфере жилищного самоуправления и защиты прав собственников жилья. Предложения Уполномоченного касаются совершенствования действующего законодательства по вопросам выбора формы и способа управления многоквартирным домом, проведения общих собраний собственников жилья, гарантий прав собственников жилья, механизмов проверки деятельности управляющих компаний и др. Печатная версия доклада распространялась, в частности, среди общественных объединений собственников жилья. Он также размещен на официальном сайте Уполномоченного.

Еще одним направлением деятельности Уполномоченного в сфере правового просвещения является регулярное размещение правовой информации на официальном сайте Уполномоченного, в частности, ответов юристов аппарата на наиболее часто задаваемые вопросы граждан.

Развитие правовой грамотности и правосознания граждан невозможно без развития правового образования и воспитания подрастающего поколения, без совершенствования системы юридического и педагогического образования. Поэтому в работе Уполномоченного особое место занимает взаимодействие с профессорско-преподавательским и студенческим сообществом петербургских вузов.

Вот лишь некоторые из публичных мероприятий в сфере правового образования, в которых участвовали Уполномоченный и сотрудники его аппарата в 2013 году: VII Всероссийская научно-практическая конференция «Школа 2021: ситуация выбора», проходящая в рамках IV Петербургского образовательного форума; встреча Уполномоченного со студентами и преподавателями педагогического колледжа № 1 им. А.И. Некрасова; конкурс для старшеклассников «Международный учебный суд» в РГПУ

**Из работ участников  
студенческого конкурса  
Уполномоченного  
«Права человека»:**

*«Имею право!» – говорим мы, когда хотим показать свое превосходство над другими.*

*«Вы не имеете права...», – дрожащим голосом произносит униженный, прибегая к последней попытке защитить себя от несправедливости...*

*Нам говорят: «Имею право!» – а мы не в силах возразить, потому что нам свойственен правовой нигилизм...»*

**(студентка 3 курса СПбГУСЭ).**

*«Думая только о себе, мы хотим, чтобы все думали и заботились о нас, но альтруистов нет. Ждите, когда у нас появится самосознание и жажда модернизации, ждите, и пусть судьба решит всё»*

**(студентка 1 курса СПбГУ).**

*«Достигнув восемнадцати лет, я поняла насколько важно быть политически грамотной. Чтобы вполне осознанно выразить своё волеизъявление на выборах любого уровня. А не просто расписаться в ведомости и опустить бюллетень в урну...»*

**(студентка 1 курса СПбГУП).**

им. А.И. Герцена; выездное заседание Экспертного совета по специальному и инклюзивному образованию при Комитете по образованию Государственной Думы РФ на тему «Повышение качества подготовки и переподготовки педагогов и иных специалистов, обеспечивающих образование детей с ограниченными возможностями здоровья в условиях специального, интегрированного и инклюзивного обучения» в РГПУ им. А.И. Герцена; Международная научно-практическая конференция «Преподавание в области прав человека в России: ситуация сегодня и перспективы»; XVIII Санкт-Петербургская Ассамблея молодых ученых и специалистов.

В 2013 году одним из ключевых проектов Уполномоченного в сфере правового просвещения стал конкурс студенческих исследовательских работ «Права человека», организованный при поддержке Комитета по науке и высшей школе Санкт-Петербурга, представительств в Российской Федерации Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

На конкурс было подано 115 работ, авторами которых стали 156 студентов из 31 высшего учебного заведения Санкт-Петербурга. Работы были посвящены размышлениям о правах и свободах человека в России, проблемам реализации социальных прав и сохранения гуманитарных ценностей как основ правового государства, развитию института правового статуса человека и гражданина в нормативно-правовых актах российского государства, защите прав на неприкосновенность частной жизни и свободе слова в сети Интернет и др. Итоги конкурса были подведены 18 ноября 2013 года. Уполномоченный и представители Управления Верховного комиссара ООН по правам человека



*Члены жюри и победители конкурса студенческих исследовательских работ «Права человека». 18.11.2013.*

и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев наградили победителей дипломами и ценными подарками.

В 2013 году Уполномоченный вместе с Союзом журналистов Санкт-Петербурга и организаторами конкурса журналистов Санкт-Петербурга «Золотое перо» учредили новую специальную номинацию «За лучшее освещение проблем защиты прав и свобод человека в Санкт-Петербурге». Впервые приз Уполномоченного был вручен 14 марта 2014 года на церемонии награждения победителей конкурса «Золотое перо-2013».

21 февраля 2013 года Уполномоченный совместно с РГПУ им. А.И. Герцена и Санкт-Петербургским филиалом НИУ «Высшая школа экономики» провели научно-практическую конференцию «Гражданское образование и образование в области прав человека: опыт Санкт-Петербурга».

По итогам работы конференции было отмечено, что в Санкт-Петербурге имеется положительный опыт сотрудничества некоммерческих организаций, органов власти и научно-педагогического сообщества при реализации программ, направленных на формирование в обществе толерантного сознания, на преодоление экстремизма и ксенофобии. В частности, речь шла о программе Правительства Санкт-Петербурга «Толерантность», о «Петербургской модели гражданско-правового образования», о программе гражданско-правового образования в РГПУ им. А.И. Герцена и других. Конференция стала важным шагом на пути создания первой в России программы непрерывного гражданско-правового образования. Основа для такой программы – научный потенциал и практический опыт в этой сфере, который накоплен в нашем городе.



*Вручение специального приза Уполномоченного на церемонии награждения победителей конкурса журналистов Санкт-Петербурга «Золотое перо-2013». 14.03.2014.*



*Научно-практическая конференция «Гражданское образование и образование в области прав человека: опыт Санкт-Петербурга». Выступление старшего советника по правам человека при системе ООН в Российской Федерации Ришарда Коменды. 21.02.2013.*

*Заседание рабочей группы по формированию непрерывной программы гражданского образования и образования в области прав человека. 27.06.2013.*

## 3.2. Консультативный совет при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге

Консультативный совет при Уполномоченном создается на основе ст. 20 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге». Он формируется как сообщество высококвалифицированных профессионалов, экспертов в различных предметных областях, выразивших готовность участвовать в подготовке ежегодного и специальных докладов Уполномоченного, вести совместную работу по анализу и профилактике нарушений конституционных прав и свобод жителей нашего города, совершенствованию механизмов их защиты, развитию общественного правосознания.

23 декабря 2013 года в офисе Уполномоченного состоялось первое заседание Консультативного совета, на котором обсуждались структура и планы будущей работы совета.



Первое заседание Консультативного совета. 23.12.2013.

### Состав Консультативного совета при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге

(по состоянию на декабрь 2013 года)

#### **Акулин Игорь Михайлович**

Председатель Третьского суда медицинского страхования и здравоохранения при Торгово-промышленной палате Санкт-Петербурга

#### **Вдовин Юрий Иннокентьевич**

Член правозащитной организации «Гражданский контроль»

#### **Голов Анатолий Григорьевич**

Сопредседатель Союза потребителей России

#### **Горный Михаил Бениаминович**

Исполнительный директор гуманитарно-политологического центра «Стратегия»

#### **Дорутин Татьяна Сергеевна**

Председатель Совета Санкт-Петербургской правозащитной общественной организации «Лига избирательниц»

#### **Евдокимова Наталия Леонидовна**

Ответственный секретарь Правозащитного совета Санкт-Петербурга

#### **Каневская Мария Александровна**

Директор Автономной некоммерческой организации информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр»

#### **Карлинский Игорь Залманович**

Консультант по социальным вопросам Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации помощи лицам без определенного места жительства «Ночлежка»



**Крыленкова Александра Андреевна**

Член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

**Кучеренко Игорь Михайлович**

Адвокат, член Правозащитного совета Санкт-Петербурга

**Лебедев Олег Ермолаевич**

Доктор педагогических наук, профессор, проректор Санкт-Петербургской Академии последипломного педагогического образования, президент Общественного Института развития школы

**Марголис Александр Давидович**

Председатель регионального отделения Санкт-Петербургского отделения ВООПИиК

**Полякова Элла Михайловна**

Председатель Санкт-Петербургской региональной общественной правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга»

**Рукшин Сергей Евгеньевич**

Профессор РГПУ им. А.И. Герцена, народный учитель Российской Федерации

**Рыбаков Николай Игоревич**

Исполнительный директор Экологического правозащитного центра «Беллона»

**Сокуров Александр Николаевич**

Режиссер, заслуженный деятель искусств Российской Федерации, народный артист России

**Сунгуров Александр Юрьевич**

Президент гуманитарно-политологического центра « Стратегия», профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Шарифуллина Рима Садитовна**

Президент Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан „Петербургская ЭГИДА“»

**Шнитке Владимир Эдуардович**

Член Общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга



*Первое заседание Консультативного совета. 23.12.2013.*

### 3.3. Хроника основных публичных мероприятий Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге

Дата	Мероприятие
23.01.2013	Участие в расширенном заседании коллегии УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
24.01.2013	Участие в расширенном заседании коллегии УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
25.01.2013	Подписание соглашения о сотрудничестве с руководителем Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга А.М. Кужелем.
12.02.2013	Участие в расширенном заседании коллегии прокуратуры Санкт-Петербурга.
13.02.2013	Встреча с членами общественного Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
14.02.2013	Участие представителей Уполномоченного в заседании комиссии по социальным вопросам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
21.02.2013	Проведение научно-практической конференции «Гражданское образование и образование в области прав человека» (совместно с РГПУ им. А.И. Герцена).
04.03.2013	Участие в церемонии награждения победителей конкурса «Женщина года».
07.03.2013	Совместная с председателем Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга А.Н. Ржаненковым встреча с объявившими голодовку жителями д. 15, корп. 2 по ул. Ильюшина. В результате встречи голодовка была прекращена.
15.03.2013	Совместный прием в Комитете по социальной политике жителей д. 15, корп. 2 по ул. Ильюшина.
19.03.2013	Проведение расширенного заседания рабочей группы в рамках подготовки Всероссийской конференции по перспективам формирования системы пробацции в современной уголовно-правовой системе.
21.03.2013	Совместный прием граждан сотрудниками аппарата Уполномоченного и представителей прокуратуры Санкт-Петербурга по вопросам начисления платежей за жилищно-коммунальные услуги.
22.03.2013	Участие совместно с военным комиссаром Санкт-Петербурга С.В. Качковским в работе круглого стола «Актуальные вопросы медицинского освидетельствования граждан при их призыве на военную службу и соблюдения прав военнослужащих на охрану здоровья» в рамках выездного заседания постоянной комиссии по военно-гражданским отношениям Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.
26.03.2013	Участие в VII Всероссийской научно-практической конференции «Школа 2021: ситуации выбора».
28.03.2013	Посещение Городского сборного пункта военного комиссариата Санкт-Петербурга накануне начала весенней призывной кампании.
28.03.2013	Участие в работе Консультативного совета по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге.
29.03.2013	Участие в церемонии награждения победителей конкурса журналистов Санкт-Петербурга «Золотое перо-2012».
03.04.2013	Участие в пресс-конференции «Массовые прокурорские проверки НКО» в информационном агентстве «Интерфакс Северо-Запад».
04.04.2013	Участие представителей Уполномоченного в Дне открытых дверей Городского сборного пункта военного комиссариата Санкт-Петербурга, организованного для призывников, их родителей, журналистов и представителей общественных организаций.
10.04.2013	Участие представителя Уполномоченного в церемонии открытия правозащитного кинофестиваля «32 мая».
11.04.2013	Участие представителя Уполномоченного в заседании межведомственной рабочей группы по подготовке предложений, направленных на реализацию федеральной целевой программы «Об увековечивании памяти жертв политических репрессий».
12.04.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения органами социальной защиты населения Центрального района прав граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.
12.04.2013	Участие представителей Уполномоченного в выездном заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

16.04.2013	Участие в открытии XI Форума НКО Балтийского моря, организованного в рамках председательства России в Совете государств Балтийского моря (Межрегиональная общественная организация «Ассоциация сотрудничества со странами Северной Европы «НОРДЕН» при поддержке Информационного бюро Совета Министров Северных стран).
17.04.2013	Выступление с ежегодным докладом о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2012 году в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.
17.04.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения прав граждан в изоляторах временного содержания и камерах административно-задержанных в отделах полиции Калининского района.
18.04.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе межведомственной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности следственных изоляторов и тюрем с учетом практики Европейского суда по правам человека» (ФКОУ ДПО Санкт-Петербургский институт повышения квалификации работников ФСИН России).
19.04.2013	Участие в ежегодном Съезде Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга.
19.04.2013	Участие в открытии интерактивной экспозиции «Человек и власть в России в XIX–XXI столетиях» в Музее политической истории России.
22.04.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения органами социальной защиты населения Петроградского района прав граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.
23.04.2013	Встреча со студентами и преподавателями Педагогического колледжа № 1 им. Н.А. Некрасова.
24.04.2013	Подписание соглашения о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Республике Таджикистан З. Ализодой.
24.04.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения прав граждан в изоляторах временного содержания и камерах административно-задержанных в отделах полиции Красногвардейского района.
01.05.2013	Наблюдение за первомайскими митингами в информационном центре ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
13.05.2013	Участие в заседании Координационного совета по реализации приоритетного национального проекта в сфере образования в Санкт-Петербурге.
14.05.2013	Обсуждение доклада о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2012 году на заседании общественного Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
15.05.2013	Участие в выездном заседании Экспертного совета по специальному и инклюзивному образованию при Комитете по образованию Государственной Думы в РГПУ им. А.И. Герцена.
15.05.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения прав граждан в изоляторах временного содержания и камерах административно-задержанных в отделах полиции Московского района.
16.05.2013	Участие в заседании Координационного совета по управлению качеством медицинской помощи при Правительстве Санкт-Петербурга.
17.05.2013	Прием граждан сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга по вопросам деятельности участковых уполномоченных полиции, связанной с профилактикой семейно-бытовой преступности.
22.05.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного соблюдения прав граждан в изоляторах временного содержания и камерах административно-задержанных в отделах полиции Пушкинского района.
27–28.05.2013	Участие в работе международной конференции «Развитие консолидирующего потенциала омбудсманов для решения проблем в сфере миграции и защиты прав мигрантов и членов их семей» (Екатеринбург).
29.05.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения прав граждан в изоляторах временного содержания и камерах административно-задержанных в отделах полиции Кировского района.
06.06.2013	Проведение расширенного рабочего совещания по вопросам практики применения Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» с учетом изменений, внесенных в него в марте 2013 года, с участием представителей Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Администрации Санкт-Петербурга и региональных отделений политических партий и общественных объединений.

06.06.2013	Участие представителя Уполномоченного в расширенном заседании Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Санкт-Петербурга.
11.06.2013	Посещение некоммерческих организаций Санкт-Петербурга в День открытых дверей НКО: «Перспективы», «Шаг навстречу», ЦРНО и др.
13.06.2013	Участие в работе международной научно-практической конференции «Защита прав человека: институты и практики», организованной Российской и Международной ассоциациями политической науки.
15.06.2013	Участие в работе научно-практической конференции в рамках деятельности Исследовательского комитета по публичной политике и гражданскому обществу Российской ассоциации политической науки «Гражданское общество и правовое государство в России: двадцать лет развития».
18.06.2013	Посещение Городского сборного пункта военного комиссариата Санкт-Петербурга.
19.06.2013	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
26.06.2013	Проведение расширенного заседания рабочей группы по совершенствованию действующего законодательства в сфере реализации прав собственников жилья и осуществления жилищного самоуправления с участием представителей Главного Управления Минюста России по Санкт-Петербургу, Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Санкт-Петербургу, прокуратуры Санкт-Петербурга, Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга, Управления экономической безопасности и противодействию коррупции Главного Управления МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, общественных объединений собственников жилья.
24.06.2013	Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека (Москва).
25.06.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга аптек Центрального района Санкт-Петербурга.
27.06.2013	Участие представителя Уполномоченного в заседании Межведомственной комиссии по вопросу легализации оплаты труда работников организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга.
01.07.2013	Участие в работе международной конференции «Преподавание в области прав человека в России: ситуация сегодня и перспективы», организованной общественными организациями «Академия прав человека» (Осло) и «Молодежный центр прав человека и правовой культуры» (Москва).
11.07.2013	Участие в заседании Координационного совета по управлению качеством медицинской помощи при Правительстве Санкт-Петербурга.
15.07.2013	Проведение расширенного рабочего совещания, посвященного итогам весенне-летней призывной кампании, с участием Военного комиссара Санкт-Петербурга С.В. Качковского, руководителей Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и др.
17.07.2013	Участие в расширенном совещании по подведению итогов деятельности УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в первом полугодии 2013 года.
18.07.2013	Наблюдение за несогласованной публичной акцией на Малой Садовой улице.
22.07.2013	Участие в заседании Правительства Санкт-Петербурга по обсуждению программы «Создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов в Санкт-Петербурге» на 2013–2015 годы.
07.08.2013	Посещение колонии-поселения № 1 УФСИН РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
08.08.2013	Посещение больницы № 1 ФКУЗ МСЧ-78 ФСИН России (бывшей областной больницы им. Ф.П. Газа).
14.08.2013	Посещение Центра для содержания иностранных граждан ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
15.08.2013	Участие представителя Уполномоченного в заседании Межведомственной комиссии при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам ликвидации задолженности по заработной плате и повышения оплаты труда работникам организаций находящихся на территории Санкт-Петербурга.
26.08.2013	Участие в заседании общественного Правозащитного совета Санкт-Петербурга.
27.08.2013	Подписание соглашения о сотрудничестве с руководителем Государственной инспекции труда в Санкт-Петербурге А.Н. Кротовым.
27.08.2013	Посещение Санкт-Петербургского Центра по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями.
28.08.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и природоохранной прокуратуры Санкт-Петербурга акваторий водных объектов Приморского района Санкт-Петербурга.
05.09.2013	Встреча Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина и А.В. Шишлова с Генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун.

05.09.2013	Проведение встречи петербургских правозащитников с Уполномоченным по правам человека в РФ В.П. Лукиным.
17.09.2013	Участие представителей Уполномоченного в работе круглого стола «Создание механизма перенаправления пострадавших от торговли людьми, предоставляющего помощь в реабилитации и интеграции», организованного Международной организацией по миграции и общественной благотворительной организацией «Санкт-Петербургский центр международного сотрудничества Красного Креста».
20–21.09.2013	Участие в работе Генеральной ассамблеи Европейского института омбудсмена (Инсбрук, Австрия).
24.09.2013	«Горячая линия» по проблемам подготовки жилых домов Санкт-Петербурга к отопительному сезону.
26.09.2013	Совместный прием граждан сотрудниками аппарата Уполномоченного, Государственной инспекции труда и прокуратуры Санкт-Петербурга по вопросам соблюдения прав граждан на получение пособия по беременности и родам.
30.09.2013	Участие представителя Уполномоченного в заседании Консультативного совета по вопросам реализации государственной национальной политики при Правительстве Санкт-Петербурга.
09.10.2013	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
09.10.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе круглого стола «Прокурорские проверки НКО: хроника, стратегии защиты, прогнозы», организованного научно-исследовательским центром «Мемориал».
10.10.2013	Посещение Городского сборного пункта военного комиссариата Санкт-Петербурга.
10.10.2013	Проведение межведомственного совещания по проблемам оказания медицинской помощи и социальной поддержки ВИЧ-инфицированным, находящимся в местах принудительного содержания.
14.10.2013	«Горячая линия» по проблемам миграции (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
14.10.2013	Прием граждан по вопросам призыва на военную службу (совместно с Военным комиссариатом Санкт-Петербурга).
25.10.2013	Участие в пресс-конференции, посвященной Дню памяти жертв политических репрессий в информационном агентстве «Интерфакс Северо-Запад».
25.10.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Выборгского района соблюдения прав граждан на благоприятную окружающую среду в Выборгском районе Санкт-Петербурга.
28.10.2013	Выступление на открытии международной научно-практической конференции «Права человека: опыт ЕС и России» в рамках перекрестного года Россия-Нидерланды.
29–30.10.2013	Проведение совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации международного научно-практического семинара «Поощрение равенства и борьба с дискриминацией по признакам национальности и гражданства».
30.10.2013	Участие в мероприятиях, посвященных Дню памяти жертв политических репрессий.
31.10.2013	Открытие общественной приемной Уполномоченного в Кронштадте.
31.10.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга дома ночного пребывания в Калининском районе.
01–02.11.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе V Молодежного форума инвалидов по зрению Санкт-Петербургской региональной организации ВОС.
02.11.2013	Участие в «Марше против ненависти».
11.11.2013	Совместный прием сотрудников аппарата Уполномоченного и военного комиссариата Санкт-Петербурга по вопросам призыва граждан на военную службу (при участии представителей общественных правозащитных организаций «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и «Союз содействия призывникам и военнослужащим»).
14.11.2013	Проверка условий содержания в СИЗО Санкт-Петербурга обвиняемых по уголовному делу, возбужденному по факту нападения на платформу «Приразломная» в Баренцевом море.
13.11.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения миграционного законодательства (по материалам совместной «горячей линии»).
13.11.2013	Участие сотрудника аппарата в работе круглого стола «Практические пути достижения толерантности в обществе», организованного Научно-методическим советом по религиоведению Общества «Знание» России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.
15.11.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга дома ночного пребывания в Красногвардейском районе.

18.11.2013	Проведение торжественной церемонии награждения победителей конкурса студенческих работ «Права человека», организованного Уполномоченным при поддержке Комитета по науке и высшей школы Санкт-Петербурга.
18.11.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения миграционного законодательства (по материалам совместной «горячей линии»).
20.11.2013	Совместный прием сотрудников аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга по вопросам призыва граждан на военную службу.
21.11.2013	Выступление на церемонии открытия VI Международного ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о Бок».
22.11.2013	Участие в XII Форуме «Социальный Петербург: новые решения», собравшем ведущие благотворительные, социальные, экологические и правозащитные организации Санкт-Петербурга.
25.11.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе круглого стола «Проблемы межнациональных отношений в свете необходимых задач миграции», организованного Общественным советом при прокуратуре Санкт-Петербурга.
26.11.2013	Выездная проверка сотрудниками аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга соблюдения миграционного законодательства (по материалам совместной «горячей линии»).
26.11.2013	Участие представителя Уполномоченного в заседании Общественного консультативного экспертного совета при Комитете по тарифам Санкт-Петербурга.
28.11.2013	Участие в расширенном заседании Призывной комиссии Санкт-Петербурга.
28.11.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе Межведомственной комиссии по вопросу легализации оплаты труда работников организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга.
28.11.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе международной научно-практической конференции «Медицина и право в XXI веке», организованной СПбГУ совместно с Ассоциацией медицинского права.
05.12.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе международной научно-практической конференции «К 400-летию Дома Романовых. Монархи и династии в истории Европы и России», организованного Фондом «Европейское наследие» и СПбГУ при поддержке Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
05.12.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе круглого стола «Если соседи мигранты», организованного Общественной приемной Балтийской Медиа Группы в информационном агентстве «БалтИнфо».
09.12.2013	Участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека и в церемонии вручения медали Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина «Спешите делать добро» (Москва).
10.12.2013	Участие во встрече Президента России В.В. Путина с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека из федеральных округов Российской Федерации и представителями неправительственных правозащитных организаций (Ново-Огарево).
10.12.2013	Участие представителей Уполномоченного в подготовке концерта, посвященного Международному дню прав человека «Jazz – музыка свободных людей», организованного для правозащитного сообщества Санкт-Петербурга в Государственной филармонии джазовой музыки.
11.12.2013	Проведение торжественного собрания правозащитников в связи с Международным днем прав человека в Музее политической истории Санкт-Петербурга.
13.12.2013	Участие в церемонии открытия XVIII Санкт-Петербургской Ассамблеи молодых ученых и специалистов.
16.12.2013	Участие представителя Уполномоченного в работе семинара-совещания «Миграция. Комплексные меры по реализации Концепции государственной миграционной политики в РФ на период до 2025 года», организованного Комитетом по труду и занятости населения Санкт-Петербурга.
18–20.12.2013	«Горячая линия» по вопросам транспортного обслуживания населения в Санкт-Петербурге (совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга).
23.12.2013	Участие представителя Уполномоченного в заседании Координационного совета по делам инвалидов при Губернаторе Санкт-Петербурга.
23.12.2013	«Горячая линия» по соблюдению трудовых прав граждан.
23.12.2013	Первое заседание Консультативного совета при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге.



*Заседание рабочей группы по подготовке Всероссийской конференции по перспективам формирования системы пробацции в современной уголовно-правовой системе. 19.03.2013.*



*Открытие интерактивной экспозиции «Человек и власть в России в XIX–XXI столетиях» в Государственном музее политической истории. 19.04.2013.*



*Обсуждение Доклада о соблюдении прав и свобод человека в Санкт-Петербурге в 2012 году на специальном заседании общественного Правозащитного совета. 14.05.2013.*



*Международная конференция «Развитие консолидирующего потенциала омбудсманов для решения проблем в сфере миграции и защиты прав мигрантов и членов их семей» в Екатеринбурге. 27–28.05.2013.*

*Участники научно-практической конференции «Гражданское общество и правовое государство в России: двадцать лет развития». Пушкин. 15.06.2013.*



*Расширенное заседание Призывной комиссии Санкт-Петербурга. 19.06.2013.*







*Расширенное совещание по подведению итогов деятельности УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в первом полугодии 2013 года. 17.07.2013.  
Фото пресс-службы УФМС РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.*



*Совещание с работниками жилищно-коммунального хозяйства в Администрации Кронштадтского района. 29.08.2013.*



*Встреча с Генеральным секретарем ООН Пан Ги Муну в рамках Саммита G20 в Санкт-Петербурге. 05.09.2013.*

*Встреча петербургских правозащитников с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукиным. 06.09.2013.*



*Участники Генеральной Ассамблеи Европейского института омбудсманов. Инсбрук. 21.09.2013.*

*Пресс-конференция, посвященная Дню памяти жертв политических репрессий. Информационное агентство «Интерфакс Северо-Запад». 25.10.2013.*

*Слева – руководитель Центра «Возвращенные имена», один из создателей Левашовского мемориального комплекса А.Я. Разумов. 9 декабря 2013 года он был награжден медалью Уполномоченного по правам человека в РФ «Спешите делать добро».*





*День памяти жертв политических репрессий. Левашовское мемориальное кладбище. Чтение списков жертв террора «Возвращенные имена». 30.10.2013.*



*Участники Торжественного собрания, посвященного Международному дню прав человека и 20-летию Конституции Российской Федерации. 11.12.2013.*



*Передача «Петербургское телевидение», посвященная 20-летию Конституции РФ. 12.12.2003.*

### 3.4. Становление института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге

Впервые должность уполномоченного по правам человека – омбудсмана (от швед. *ombudsman* – «представитель») была учреждена риксдагом Швеции в 1809 году. По шведскому образцу пост омбудсмана был введён в 1919 году в Финляндии. Долгое время идея создания государственного независимого органа правозащиты не находила применения в правовых системах других государств. Институт уполномоченного по правам человека стал широко распространяться после Второй мировой войны, с принятием Всеобщей декларации прав человека (10 декабря 1948 года). В 1952 году должность омбудсмана появилась в Норвегии, годом позже в Дании. Первым неевропейским государством, в котором начал функционировать институт уполномоченного по правам человека, стала Новая Зеландия в 1962 году. В настоящее время омбудсмены (называемые по разному в различных странах) работают более чем в ста странах мира, как на национальном, так и на региональном и местном уровнях.

В Российской Федерации идея учреждения института уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР.

Должность российского уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации в 1993 году (пункт «д» части 1 статьи 103). Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вступил в силу в марте 1997 года и установил, что уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Согласно этому закону должность уполномоченного по правам человека может учреждаться в субъектах Российской Федерации. В настоящее время уполномоченные по правам человека есть в 77 регионах России.

В Санкт-Петербурге работа по созданию института Уполномоченного по правам человека началась в 1997 году по инициативе Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» при поддержке общественных объединений Санкт-Петербурга. В обсуждении и создании закона принимали участие депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, представители исполнительной власти города, эксперты-юристы ряда европейских стран и действующие омбудсмены Швеции. В итоговой конференции по обсуждению проекта закона принял участие первый российский омбудсман С.А. Ковалев.

Закон Санкт-Петербурга «Об уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» принят Законодательным Собранием 17 декабря 1997 года. Санкт-Петербург стал пятым субъектом Российской Федерации, в котором был принят подобный закон, но только спустя десять лет, в 2007 году, в нашем городе был избран первый Уполномоченный – И.П. Михайлов. В 2009 году Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге стал А.С. Козырев, но он, как и его предшественник, работал в данной должности менее половины пятилетнего срока полномочий.

4 апреля 2012 года на этот пост был избран А.В. Шишлов. За него проголосовали 45 депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга из 48, принявших участие в голосовании.

## 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.

В 1990–1993 годах – депутат Ленинградского (Санкт-Петербургского) городского Совета, член президиума и малого Совета.

1994–1995 годы – директор программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

В 1995–1999 годах – депутат Государственной Думы 2-го созыва, заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике.

В 1999–2003 годах – депутат Государственной Думы 3-го созыва, заместитель председателя, с апреля 2002 года – председатель Комитета по образованию и науке.

В 1996–2003 годах – член делегации Федерального собрания Российской Федерации в Парламентской Ассамблее Совета Европы, член Комиссии ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека.

2004–2005 годы – директор образовательных программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

С 2005 года по апрель 2012 года – советник Постоянного представительства Российской Федерации при международных организациях в Вене.

С 4 апреля 2012 года – Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге.

Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 1-го класса.

Кандидат физико-математических наук (1984 г.).

Член Санкт-Петербургского Союза ученых (с 1989 г.).

Член Бюро Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО».

Женат, имеет двоих детей и трех внуков.



*Митинг на площади Академика Сахарова. Марш против ненависти. 02.11.2013.*

## 3.5. основополагающие документы о правах человека

**Конституция Российской Федерации**, принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года.

### Основополагающие документы о правах человека Организации Объединенных Наций

**Всеобщая декларация прав человека**, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

**Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 3 января 1976 года.

**Международный пакт о гражданских и политических правах**, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII, вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

**Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах**, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, присоединение Постановлением ВС СССР от 5 июля 1991 года № 2304-I, вступил в силу для России 1 января 1992 года.

**Конвенция о статусе беженцев**, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступила в силу для России с 1 февраля 1993 года.

**Протокол, касающийся статуса беженцев**, одобрен резолюцией 2198 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, присоединение Постановлением ВС Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876-1, вступил в силу для России с 1 февраля 1993 года.

**Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации**, принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 22 января 1969 года, вступила в силу для СССР 4 февраля 1969 года.

**Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**, принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 19 декабря 1980 года № 3565-X, вступила в силу для СССР 3 сентября 1981 года.

**Факультативный Протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**, принят резолюцией 54/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 6 октября 1999 года, ратифицирован Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 52-ФЗ, вступил в силу для России 28 октября 2004 года.

**Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания**, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 21 января 1987 года № 6416-XI, вступила в силу для СССР 26 июня 1987 года.

**Конвенция о правах ребенка**, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года, ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13 июня 1990 года № 1559-1, вступила в силу для СССР с 15 сентября 1990 года.

**Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах**, принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года, ратифицирован Федеральным законом от 26 июня 2008 года № 101-ФЗ, вступил в силу для России 24 октября 2008 года.

**Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии**, принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года, ратифицирован Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 75-ФЗ, вступил в силу для России 24 октября 2013 года.

**Конвенция о правах инвалидов**, принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года, ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ, вступила в силу для России 25 октября 2012 года.

## **Основополагающие документы о правах человека Совета Европы**

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод**, принята в Риме 4 ноября 1950 года.

**Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод**, принят в Париже 20 марта 1953 года (далее – «Протокол № 1»).

**Протокол № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней**, принят в Страсбурге 16 сентября 1963 года.

**Протокол № 7**, принят 22 ноября 1984 года.

**Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод** «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией», принят 11 мая 1994 года.

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к данной Конвенции №№ 1, 4, 7 и 11** ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы №№ 1, 4 и 7 вступили в силу для России 5 мая 1998 года. Протокол № 11 вступил в силу для России 1 ноября 1998 года.

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод** действует в редакции **Протокола № 14**, дополняющего контрольную систему Конвенции (принят в Страсбурге 13 мая 2004 года, ратифицирован Федеральным законом от 4 февраля 2010 года № 5-ФЗ, вступил в силу 1 июня 2010 года).

**Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания**, принята 26 ноября 1987 года, ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ, вступила в силу для России 1 сентября 1998 года.

## **Основополагающий документ о правах человека Содружества Независимых Государств**

**Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека**, принята в Минске, 26 мая 1995 года, ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ, вступила в силу для России 11 августа 1998 года.

**Доклад**  
о деятельности Уполномоченного  
и соблюдении прав и свобод человека  
и гражданина в Санкт Петербурге  
за 2013 год

Перепечатка разрешается со ссылкой на источник  
(источник: Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге)

PDF-версия публикации размещена на сайте [ombudsmanspb.ru](http://ombudsmanspb.ru).

© Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге  
190000, Санкт-Петербург, BOX 1137  
Щербаков переулок, д. 1-3

Тел.: +7 (812) 374-99-39

Факс: +7 (812) 572-73-06

E-mail: [mail@ombudsmanspb.ru](mailto:mail@ombudsmanspb.ru)

Подготовлено к печати  
и изготовлено:  
ООО «ПОЛДИЗ»  
192020, Санкт-Петербург,  
ул. Бумажная, д. 9, корп. 1