

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

---

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД**

**ЗА 2011 ГОД**

**Санкт-Петербург**

**2012**

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2011 ГОДУ .....	7
1.1. Письменные обращения граждан .....	7
1.2. Правовые консультации на сайте Уполномоченного.....	19
1.3. Личный прием граждан.....	21
2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ .....	30
2.1. Право на достойное обращение .....	31
2.2. Право на восстановление прав судом .....	40
2.3. Право на тайну личной жизни, защиту чести и репутации .....	41
2.4. Право на свободу передвижения и выбор места жительства .....	44
2.5. Право на гражданство .....	49
2.6. Право на обладание имуществом .....	52
2.7. Право на свободу мысли, совести и религии .....	54
2.8. Право на свободу выражения мнений.....	56
2.9. Право на свободу мирных собраний .....	58
2.10. Право на участие в выборах .....	61
2.11. Право на социальное обеспечение и достойный уровень жизни.....	63
2.11.1. Право на жилище .....	65
2.11.2. Социальная поддержка.....	75
2.12. Право на труд и отдых .....	85
2.13. Право на государственную защиту .....	95
2.14. Осуществление обязанностей человека перед обществом .....	104
3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2011 ГОДУ .....	112
3.1. Развитие института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге .....	112
3.2. Доклады Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.....	114
3.3. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге с органами государственной власти .....	116
3.4. Взаимодействие с Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации .....	118
3.5. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге с иными организациями .....	119
3.6. Международные контакты Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.....	121

3.7. Гласность в деятельности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. Взаимодействие со средствами массовой информации.....	122
3.8. Правовое просвещение граждан в области прав и свобод человека и гражданина.....	124
3.9. Правозащитный кинофестиваль «Надежда» .....	128
Приложение 1 .....	131
Приложение 2.....	134

## ВВЕДЕНИЕ

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге (далее – Уполномоченный) за 2011 год публикуется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (далее – Закон об УПЧ). 23 ноября 2011 года Законодательное Собрание Санкт-Петербурга приняло отставку второго петербургского Уполномоченного А.С.Козырева, а третий Уполномоченный был избран и вступил в должность лишь 4 апреля 2012 года. Поэтому особенность настоящего доклада состоит в том, что ведущую роль в его подготовке сыграли работники аппарата Уполномоченного, продолжавшие повседневную работу по рассмотрению жалоб и обращений, по защите прав граждан и в условиях отсутствия Уполномоченного.

В докладе анализируются наиболее актуальные проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории Санкт-Петербурга, приводится информация о рассмотрении Уполномоченным и сотрудниками аппарата Уполномоченного индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, о действиях, предпринятых для восстановления нарушенных прав и свобод граждан, а также для совершенствования законодательства, правоприменительной практики и административных процедур.

Доклад содержит информацию о взаимодействии Уполномоченного с государственными органами и органами местного самоуправления в 2011 г., в том числе о реакции государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц на его рекомендации и предложения, а также статистические данные о количестве и тематике обращений граждан.

Доклад традиционно составлен на основе обобщения информации, почерпнутой из:

- индивидуальных и коллективных обращений граждан;
- бесед с гражданами в ходе их личного приема Уполномоченным и сотрудниками его аппарата;

- материалов проверок;
- информации, предоставленной государственными органами;
- публикаций средств массовой информации.

Еще многое предстоит сделать, чтобы институт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге отвечал тем высоким задачам, для решения которых он создан. Опыт становления этого государственного органа в Санкт-Петербурге был непростым. Хотя закон об Уполномоченном был принят в Санкт-Петербурге еще в 1997 году, однако лишь десять лет спустя, в 2007 году, был избран первый Уполномоченный И.П. Михайлов. К сожалению, и он, и второй Уполномоченный А. С. Козырев работали лишь малую часть пятилетнего срока, на который избирались.

Сегодня становится очевидной необходимость совершенствования и развития института Уполномоченного – ведь в Санкт-Петербурге, как впрочем, и в России в целом, права и свободы человека далеко не всегда в должной мере защищены и обеспечены государством.

В 2012 году деятельность Уполномоченного будет направлена на совершенствование работы с обращениями граждан, расширение информационной открытости деятельности Уполномоченного, развитие программ правового просвещения, улучшение координации деятельности в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге, на повышение эффективности работы по решению задач, перечисленных в Законе об УПЧ. В соответствии с Законом об УПЧ будет сформирован представительный Консультативный совет при Уполномоченном, расширен состав общественных помощников Уполномоченного, будут возобновлены действующие и заключены новые соглашения о взаимодействии с территориальными подразделениями федеральных органов власти.

Деятельность Уполномоченного будет основана на тесном сотрудничестве с институтами гражданского общества, на критическом и позитивном взаимодействии с органами государственной власти в целях справедливого, мирного и

законного решения правозащитных проблем в Санкт-Петербурге.

Уполномоченный по правам  
человека в Санкт-Петербурге

А.В.Шишлов

# 1. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2011 ГОДУ

## 1.1. Письменные обращения граждан

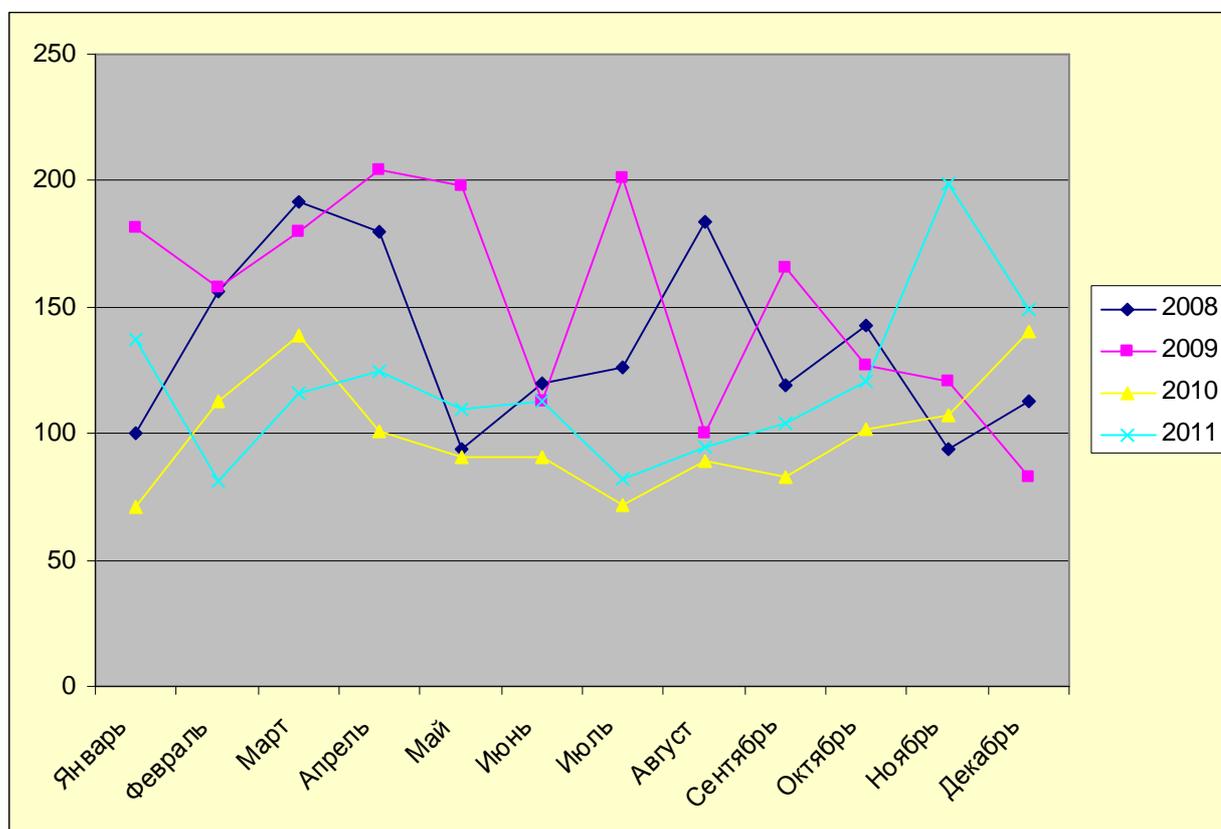
В 2011 году в адрес Уполномоченного поступило 1432 письменных обращения. Эти обращения были получены по почте, принесены гражданами лично в приемную Уполномоченного либо поступили по электронной почте.

Динамика поступления письменных обращений по месяцам за 2008-2011 год отражена в таблице 1 и рисунке 1.

**Табл.1. Динамика поступления письменных обращений в аппарат Уполномоченного за 2008-2011 гг.**

Месяц	2008	2009	2010	2011
Январь	100	181	71	137
Февраль	156	158	113	81
Март	192	180	139	116
Апрель	180	204	101	125
Май	94	198	91	110
Июнь	120	113	91	113
Июль	126	201	72	82
Август	184	100	89	95
Сентябрь	119	166	83	104
Октябрь	143	127	102	121
Ноябрь	94	121	107	199
Декабрь	113	83	140	149
<b>Всего</b>	<b>1621</b>	<b>1832</b>	<b>1199</b>	<b>1432</b>

**Рис.1. Динамика поступления письменных обращений в аппарат Уполномоченного за 2008-2011 гг.**



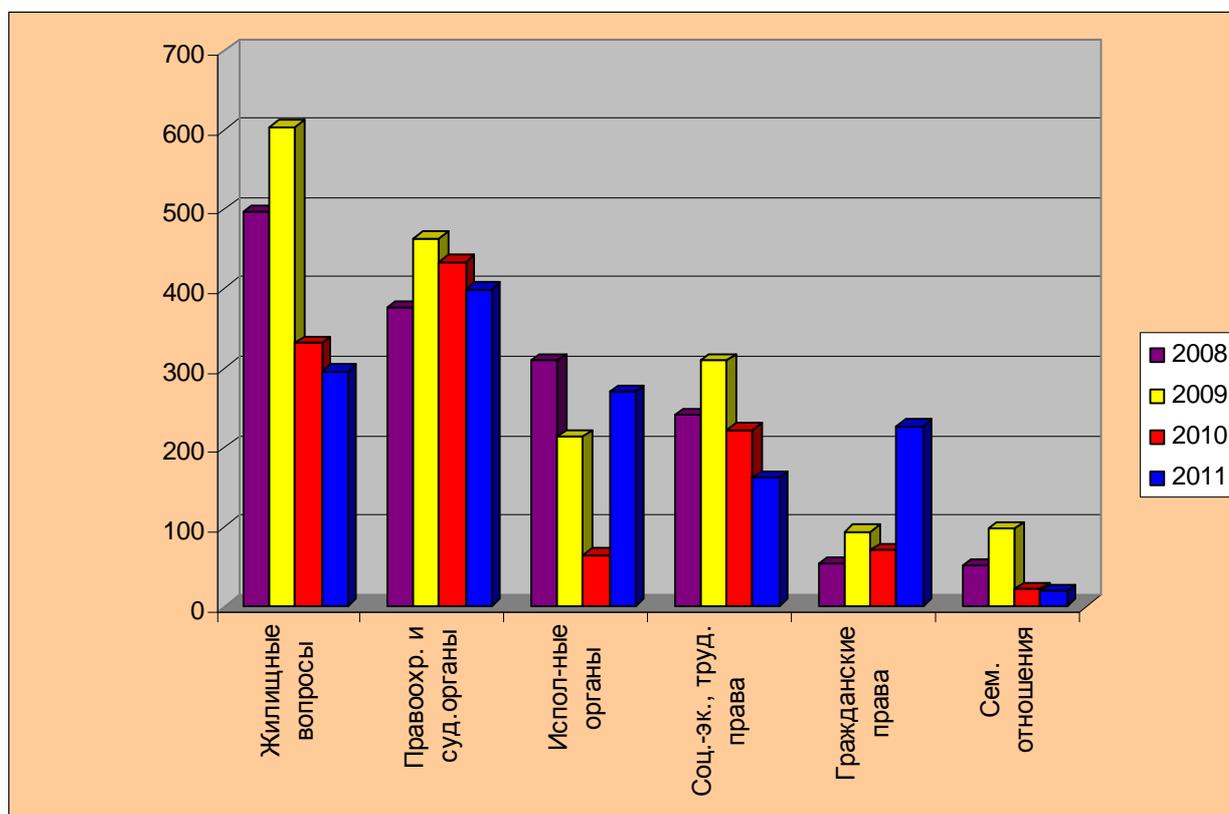
Распределение письменных обращений по тематике приведено в таблице 2.

**Табл.2. Распределение письменных обращений по тематике за 2008-2011 гг.**

Тематика обращений	2008		2009		2010		2011	
	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
Обеспечение права на жилище	476	29,4	565	30,8	306	25,5	291	20,3
Работа правоохранительных органов и прокуратуры	127	7,8	262	14,3	244	20,4	237	16,6
Пенсионное обеспечение и социальная защита	104	6,4	102	5,6	68	5,7	63	4,4
Миграция, гражданство, регистрация, паспортная система	97	6	82	4,5	33	2,8	55	3,8
Обращения лиц, пребывающих в местах лишения свободы	85	5,2	69	3,8	30	2,5	94	6,6
Жалобы на органы государственной власти и МСУ	78	4,8	47	2,6	24	2	134	9,4
Жалобы на районную администрацию	21	1,3	16	0,9	10	0,8	3	0,2
Жалобы на действия судей в ходе процесса	75	4,6	30	1,6	33	2,8	46	3,2

Несогласие с судебным решением, приговором	66	4,1	81	4,4	96	8	116	8,1
Строительство, благоустройство, земельные правоотношения	66	4,1	69	3,8	29	2,4	52	3,6
Нарушение трудовых прав	59	3,6	105	5,7	41	3,4	57	4
Здравоохранение, медицинское обеспечение	51	3,1	48	2,6	56	4,7	36	2,5
Жалобы на ФССП	36	2,2	21	1,1	31	2,6	26	1,8
Защита прав детей	32	2	48	2,6	12	1	9	0,6
Защита прав призывников и военнослужащих	25	1,5	30	1,6	29	2,4	97	6,8
Жалоба на ЖСК, ТСЖ, управляющие и обслуживающие организации	21	1,3	38	2,1	26	2,2	5	0,3
Внутрисемейные отношения, споры	21	1,3	37	2	10	0,8	10	0,7
Мошенничество, экономические преступления, рейдерство	23	1,4	16	0,9	17	1,4	1	0,1
Образование	14	0,9	16	0,9	2	0,2	4	0,3
Законотворчество, правовая система	13	0,8	4	0,2	3	0,3	6	0,4
Просьбы о правовых консультациях, заключениях, экспертизах	12	0,7	40	2,2	27	2,3	22	1,5
Религия, экология, спорт, культура	8	0,5	5	0,3	6	0,5	2	0,1
Споры о наследстве	5	0,3	13	0,7	3	0,3	3	0,2
Жалобы на адвокатов	5	0,3	4	0,2	2	0,2	2	0,1
Страхование	4	0,2	2	0,1	1	0,1	0	0
Жалобы на банк	3	0,2	17	0,9	5	0,4	2	0,1
Выборы	0	0	15	0,8	1	0,1	2	0,1
Прочее	94	5,8	50	2,7	54	4,5	57	4
<b>Всего</b>	<b>1621</b>	<b>100</b>	<b>1832</b>	<b>100</b>	<b>1199</b>	<b>100</b>	<b>1432</b>	<b>100</b>

**Рис.2. Распределение письменных обращений по тематике (в укрупненной классификации) за 2008-2011 гг.**



Из таблицы 2 видно, что такие темы, как «Обеспечение права на жилище» и «Работа правоохранительных органов и прокуратуры», хотя и остаются лидерами по количеству обращений, на 4-5% снизили свои позиции по сравнению с 2008-2010 годами. Возросло количество обращений от лиц, пребывающих в местах лишения свободы (их количество в 2011 году является максимальным по сравнению с 2008-2010 годами), однако, как и в предыдущие годы, среди них жалобы на условия содержания являются единичными. Заметен также прирост количества обращений по темам «Несогласие с судебным решением и (или) приговором», «Защита прав призывников и военнослужащих».

Существенный рост в 2011 году количества обращений по теме «Жалобы на органы государственной власти и МСУ» возник за счет того, что было получено 96 практически идентичных обращений с протестами против рассмотрения Законодательным Собранием Санкт-Петербурга законопроекта об ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных практик среди несовершеннолетних.

Наименьшее количество обращений, поступивших в 2011 году по сравнению с 2008-2010 годами – это обраще-

ния, связанные с мошенничеством и экономическими преступлениями. В 2011 году было всего 1 подобное обращение (для сравнения: 2008 - 23 обращения, 2009 – 16 обращений, 2010 – 17 обращений).

В строке «Прочее» учтены достаточно редкие обращения по таким вопросам, как:

- транспортное обслуживание (3 обращения);
- эвакуация транспорта, парковки, стоянки (2 обращения);
- жалобы на привлечение к административной ответственности (1 обращение);
- публичные мероприятия (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование) – 2 обращения;
- жалобы на нарушение прав потребителей (2 обращения).

Классификация наиболее актуальных вопросов, связанных с обеспечением права на жилище, приведена в таблице 3, в укрупненном виде – на рисунке 3.

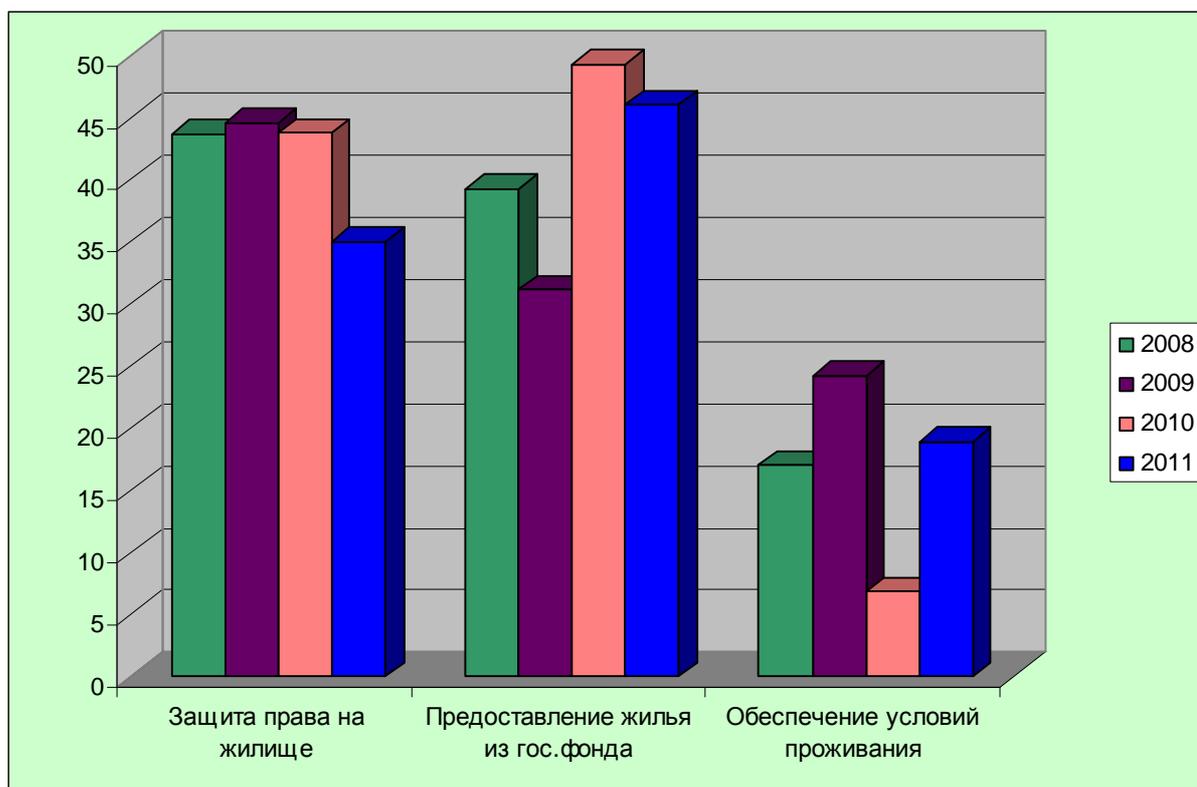
**Табл.3. Структура обращений, связанных с обеспечением права на жилище в 2008-2011 гг.**

Обеспечение права на жилище	2008		2009		2010		2011	
	К-во	%	К-во	%	К-во	%	К-во	%
Предоставление жилья	83	17,4	108	19,1	92	30,1	77	26,5
Улучшение жилищных условий	104	21,8	68	12	40	13,1	37	12,7
Общежития	65	13,7	42	7,4	10	3,3	9	3,1
Долевое строительство	41	8,6	37	6,5	16	5,2	8	2,7
Коммунальные квартиры	23	4,8	19	3,4	6	2	8	2,7
Социальный найм	16	3,4	26	4,6	10	3,3	8	2,7
Защита прав собственника жилья	38	8	40	7,1	36	11,8	14	4,8
Купля-продажа, обмен, сделки с квартирой	29	6,1	55	9,7	12	3,9	9	3,1
Жалобы на соседей	21	4,4	37	6,5	24	7,8	20	6,9
Коммунальные услуги, платежи	17	3,6	27	4,8	11	3,6	16	5,5
Уплотнительная застройка	11	2,3	6	1,1	1	0,3	3	1
Перепланировка	6	1,3	12	2,1	2	0,7	3	1
Приватизация	6	1,3	12	2,1	6	2	2	0,7
Постановка на учет в качестве нуждающегося	5	1,1	26	4,6	19	6,2	20	6,9
Благоустройство придомовых территорий	3	0,6	10	1,8	1	0,3	0	0

Капитальный ремонт	3	0,6	14	2,5	6	2	6	2,1
Ввод дома в эксплуатацию	3	0,6	3	0,5	0	0	2	0,7
Аварийное жилье и признание дома аварийным	0	0	21	3,7	13	4,2	23	7,9
Владение и продажа доли в ЖСК	2	0,4	2	0,4	1	0,3	0	0
Непригодное для проживания жилье							8	2,7
Неудовлетворительные условия проживания							10	3,4
Залив квартиры							8	2,7
<b>Всего</b>	<b>476</b>	<b>100</b>	<b>565</b>	<b>100</b>	<b>306</b>	<b>100</b>	<b>291</b>	<b>100</b>

Заметно, что доля обращений, связанных с предоставлением жилого помещения из государственного жилого фонда (строки «Предоставление жилья», «Улучшение жилищных условий», «Постановка на учет в качестве нуждающегося») из года в год остается практически неизменной, зато растет количество обращений, связанных с общими условиями проживания граждан. Например, в 2011 году в структуре обращений были выделены новые строки: «Непригодное для проживания жилье» (8 обращений); «Неудовлетворительные условия проживания» (10 обращений); «Залив квартиры» (8 обращений). Все эти обращения прямо или косвенно связаны с суровыми зимами 2009-2010 годов, когда дали о себе знать все застарелые дефекты кровель домов.

**Рис.3. Структура обращений, связанных с обеспечением права на жилище в 2008-2011 гг. (в %).**



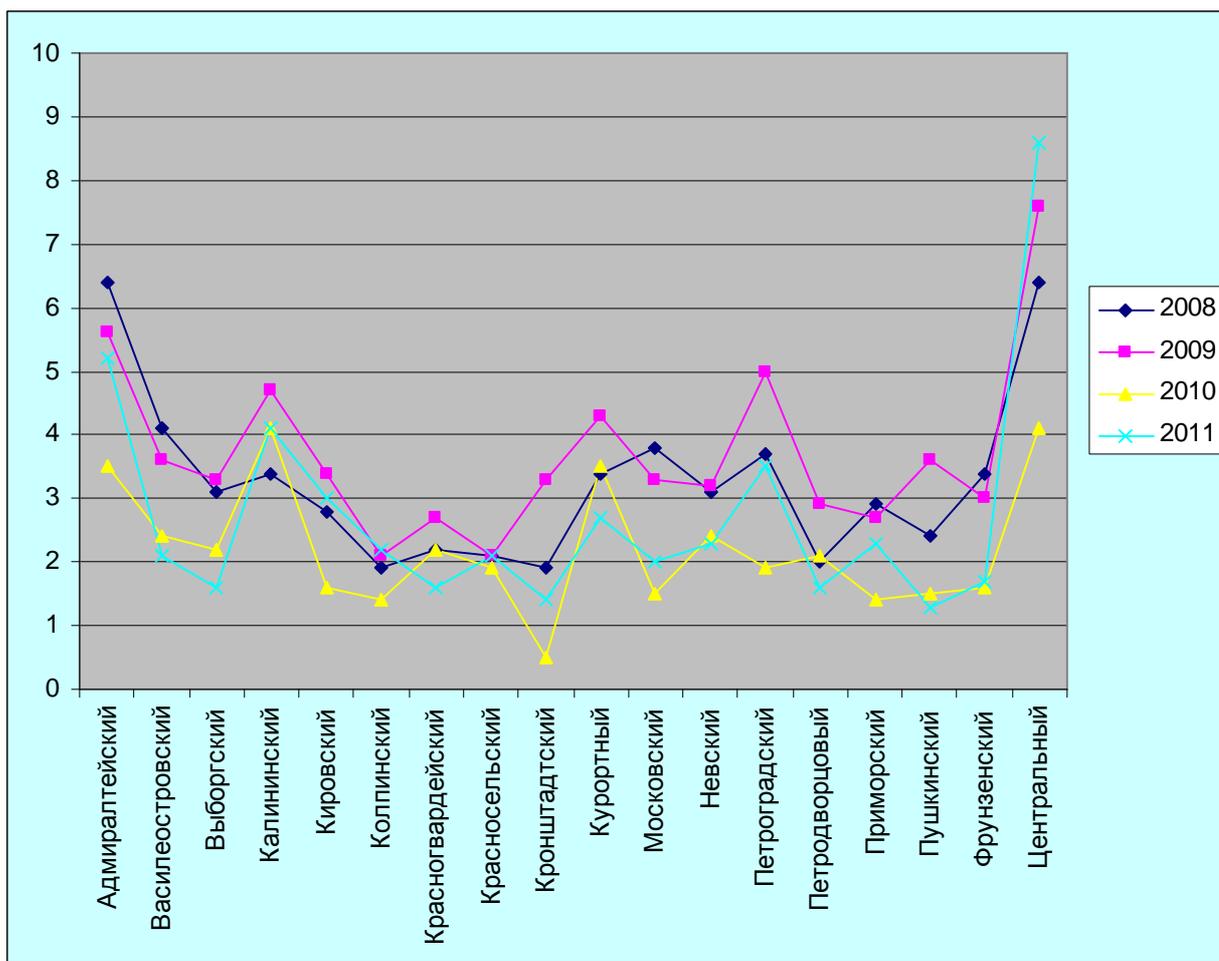
Распределение поступления обращений по районам приведено в таблице 4 и на рисунке 4.

**Табл.4. Распределение письменных обращений по районам Санкт-Петербурга в 2008-2011 гг.**

№	Район	2008		2009		2010		2011	
		к-во	на 10000 человек						
1	Адмиралтейский	109	6,4	95	5,6	61	3,5	91	5,2
2	Василеостровский	80	4,1	69	3,6	46	2,4	41	2,1
3	Выборгский	129	3,1	137	3,3	90	2,2	65	1,6
4	Калининский	154	3,4	214	4,7	187	4,1	189	4,1
5	Кировский	92	2,8	109	3,4	51	1,6	97	3
6	Колпинский	34	1,9	39	2,1	26	1,4	40	2,2
7	Красногвардейский	73	2,2	87	2,7	72	2,2	51	1,6
8	Красносельский	63	2,1	63	2,1	56	1,9	64	2,1
9	Кронштадтский	8	1,9	14	3,3	2	0,5	6	1,4
10	Курортный	23	3,4	29	4,3	24	3,5	18	2,7
11	Московский	103	3,8	89	3,3	41	1,5	53	2
12	Невский	137	3,1	141	3,2	103	2,4	100	2,3
13	Петроградский	46	3,7	62	5	23	1,9	44	3,5
14	Петродворцовый	23	2	34	2,9	24	2,1	19	1,6
15	Приморский	119	2,9	111	2,7	59	1,4	94	2,3
16	Пушкинский	29	2,4	43	3,6	18	1,5	16	1,3

17	Фрунзенский	132	3,4	118	3	61	1,6	67	1,7
18	Центральный	138	6,4	164	7,6	91	4,1	190	8,6
19	Другой субъект РФ	101		175		113		112	
20	Район не известен	28		39		51		75	
	<b>Всего</b>	<b>1621</b>		<b>1832</b>		<b>1199</b>		<b>1432</b>	

**Рис.4. Распределение письменных обращений по районам Санкт-Петербурга в 2008-2011 гг. (по количеству обращений, приходящихся на 10000 человек)**



Абсолютным лидером по количеству письменных обращений, приходящихся на 10000 человек, как и в предыдущие годы, является Центральный район (8,6 обращения). За ним следует Адмиралтейский район (5,2 обращения) и Калининский (4,1 обращения). Наименьшее количество обращений, приходящихся на 10000 человек в 2011 году, было зафиксировано в Пушкинском районе (1,3 обращения).

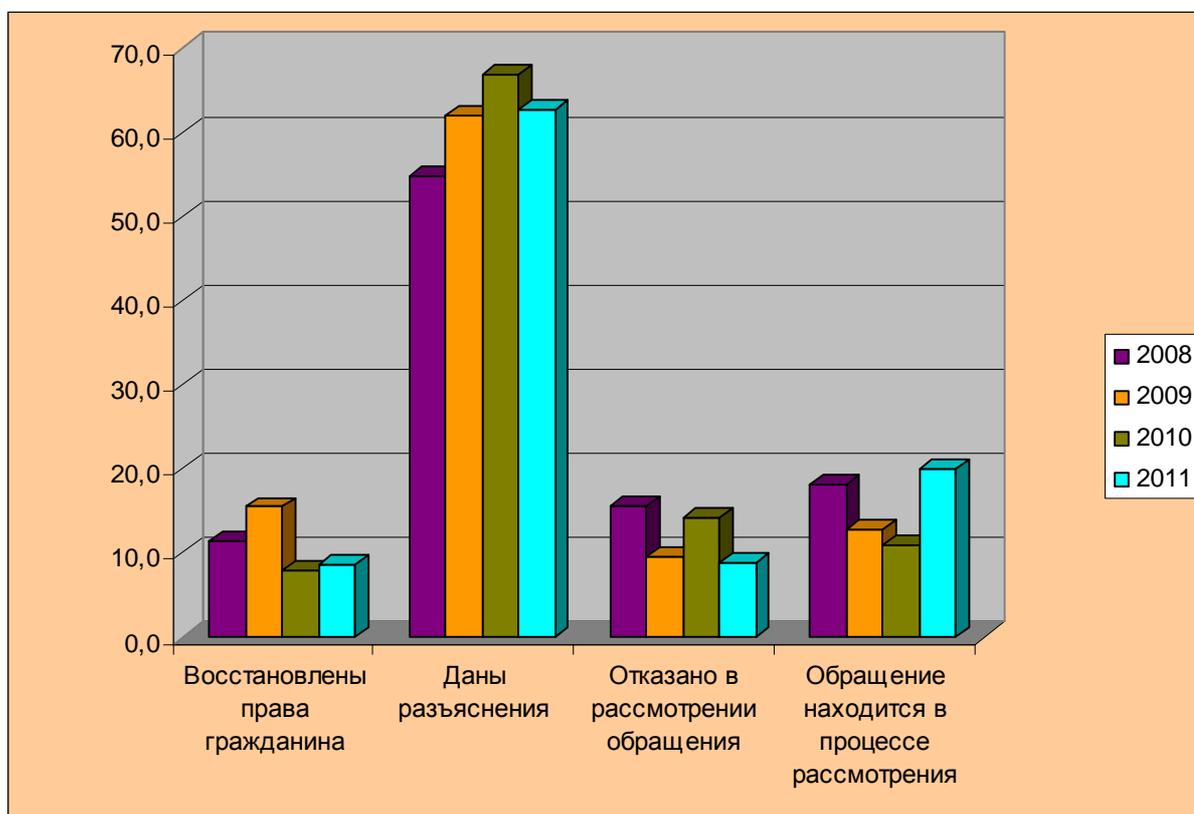
В ходе рассмотрения поступивших обращений в 2011 году достигнуты следующие результаты (см. табл. 5 и рис.

5): устранены нарушения прав граждан – 8,5%, даны разъяснения как непосредственно самими сотрудниками аппарата Уполномоченного, так и государственными органами, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов – 62,7% (см. табл. 7 и рис. 7), отказано в рассмотрении обращения (основания отказов указаны в табл. 6 и проиллюстрированы на рис. 6) – 8,8%.

**Табл.5. Итоги рассмотрения письменных обращений граждан в 2008-2011 гг.**

Итог	2008		2009		2010		2011	
	К-во	%	К-во	%	К-во	%	К-во	%
Восстановлены права гражданина	185	11,4	283	15,4	94	7,8	122	8,5
Даны разъяснения	890	54,9	1138	62,1	802	66,9	898	62,7
Отказано в рассмотрении обращения	253	15,6	175	9,6	171	14,3	126	8,8
Обращение находится в процессе рассмотрения	293	18,1	236	12,9	132	11	286	20
<b>Всего</b>	<b>1621</b>	<b>100</b>	<b>1832</b>	<b>100</b>	<b>1199</b>	<b>100</b>	<b>1432</b>	<b>100</b>

**Рис.5. Итоги рассмотрения письменных обращений граждан в 2008-2011 гг.**

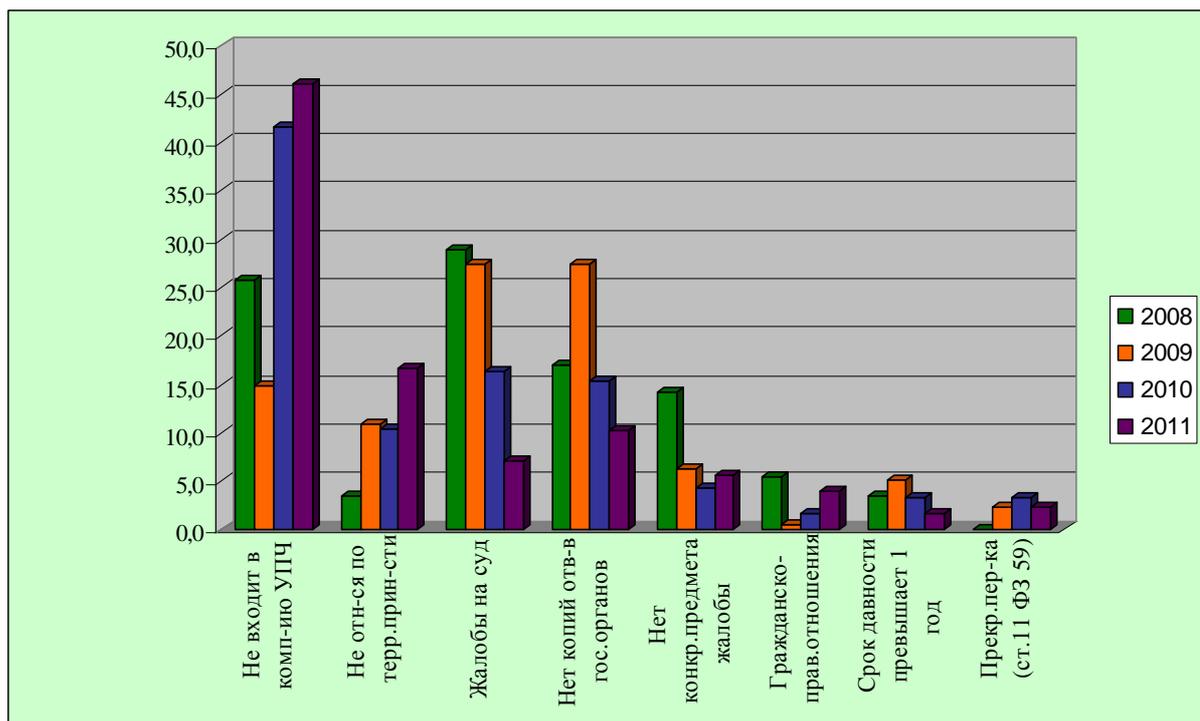


**Табл.6. Правовые основания отказов в рассмотрении обращений в 2008-2011 гг.**

Правовые основания отказов	2008		2009		2010		2011	
	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
Не входит в компетенцию Уполномоченного	65	25,7	26	14,9	76	41,5	58	46
Не относятся по территориальной принадлежности	9	3,6	19	10,9	19	10,4	21	16,7
Жалобы на суд и обжалование судебных решений	73	28,9	48	27,4	30	16,4	9	7,1
Не обращался ранее в другие государственные органы или не приложены копии ответов соответствующих органов	43	17	48	27,4	28	15,3	13	10,3
Нет конкретного предмета жалобы	36	14,2	11	6,3	8	4,4	7	5,6
Гражданско-правовые отношения	14	5,5	1	0,6	3	1,6	5	4
Срок давности превышает 1 год	9	3,6	9	5,1	6	3,3	2	1,6
Нет обратного адреса	2	0,8	2	1,1	0	0	5	4
Адресовано другим орга-	2	0,8	2	1,1	5	2,7	3	2,4

нам								
Прекращена переписка в соотв. со ст. 11 ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ	0	0	4	2,3	6	3,3	3	2,4
Нет подписи	0	0	3	1,7	0	0	0	0
По просьбе заявителя	0	0	2	1,1	2	1,1	0	0
<b>Итого</b>	<b>253</b>	<b>100</b>	<b>175</b>	<b>100</b>	<b>183</b>	<b>100</b>	<b>126</b>	<b>100</b>

**Рис.6. Правовые основания отказов в рассмотрении обращений в 2008-2011 гг.**



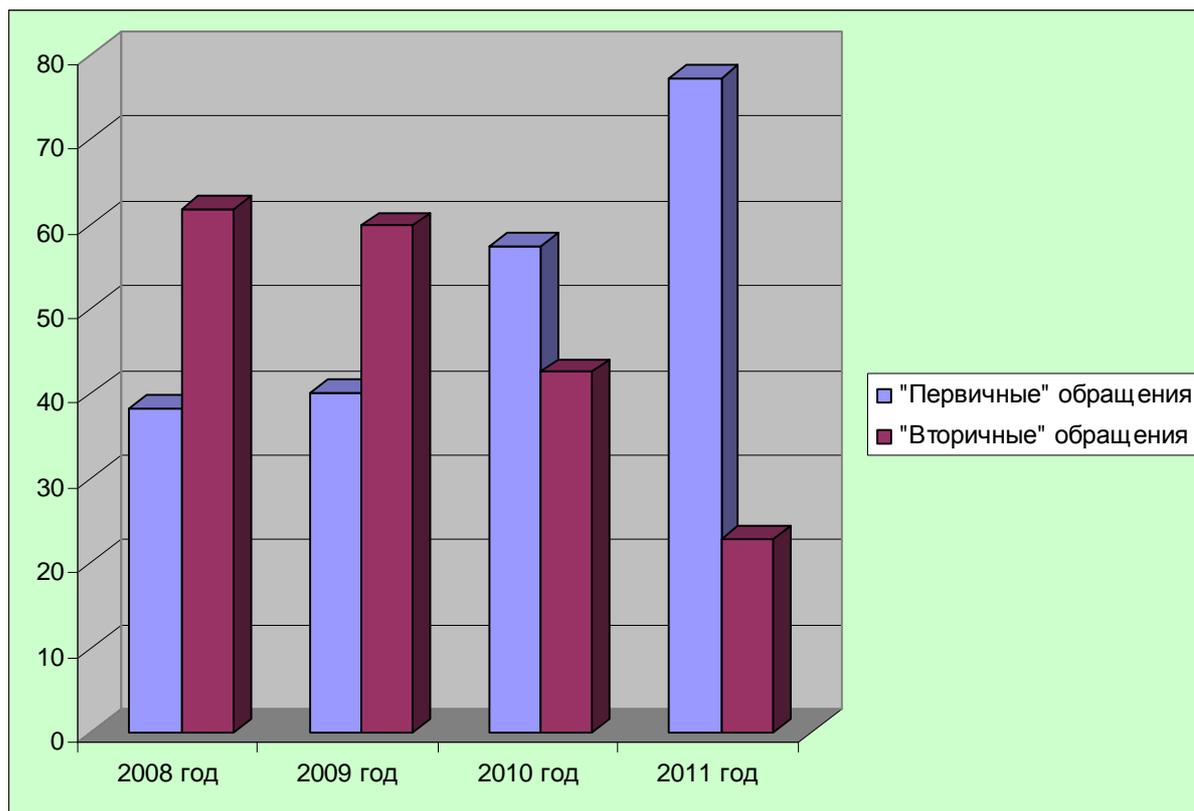
В 2011 году основной причиной отказов в рассмотрении обращений (на фоне общего снижения количества отказов) стала неподведомственность вопроса Уполномоченному – по пределам компетенции либо по территориальной принадлежности. Значительное количество подобных обращений свидетельствует о не всегда адекватном понимании гражданами пределов полномочий Уполномоченного.

**Табл.7. Обращения, по которым даны разъяснения в 2008-2011 гг.**

Разъяснения	2008		2009		2010		2011	
	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
Обращения, по которым	340	38,2	457	40,2	461	57,5	693	77,2

было принято решение разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод («первичные»)								
Обращения, по которым невозможно было принять решение без направления запроса в соответствующие государственные органы и по которым были даны разъяснения после получения необходимых ответов из данных органов («вторичные»)	550	61,8	681	59,8	341	42,5	205	22,8
<b>Всего</b>	<b>890</b>	<b>100</b>	<b>1138</b>	<b>100</b>	<b>802</b>	<b>100</b>	<b>898</b>	<b>100</b>

**Рис.7. Обращения, по которым даны разъяснения в 2008-2011 гг.**



В 2011 году сохранилась тенденция увеличения доли «первичных» разъяснений. Это обусловлено, по-видимому, тем, что круг вопросов, затронутых в обращениях, во многом остается постоянным, что зачастую позволяет использовать уже наработанные технологии их решения или имеющуюся информацию.

## **1.2. Правовые консультации на сайте Уполномоченного**

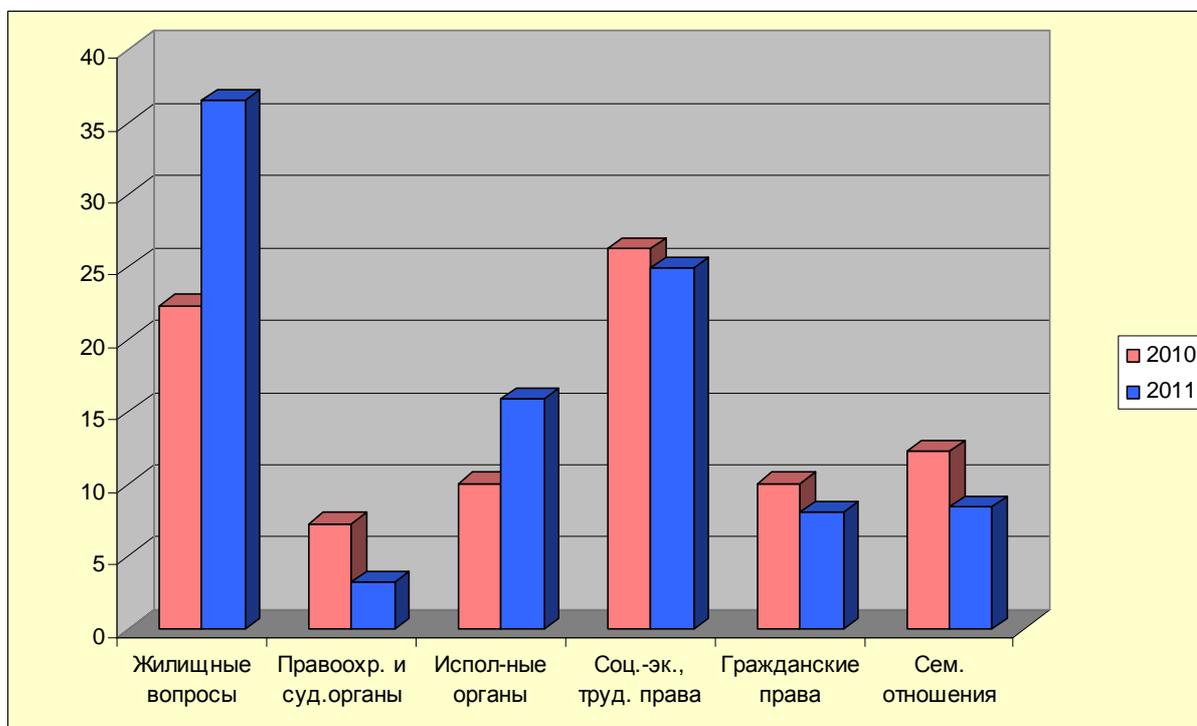
Рубрика «Обратная связь» на сайте Уполномоченного начала работать с 07.04.2010, поэтому не представляется возможным сравнить общее количество поступивших вопросов за два года. В то же время оценить процентное распределение вопросов по тематике можно даже по неполному году.

**Табл.8. Тематика обращений, поступивших на сайт Уполномоченного в 2010-2011 гг.**

Тематика обращений на сайт	2010	2011
----------------------------	------	------

	Кол-во	%	Кол-во	%
Обеспечение права на жилище	38	21,2	113	36,6
Работа правоохранительных органов и прокуратуры	10	5,6	10	3,2
Пенсионное обеспечение и социальная защита	10	5,6	34	11
Миграция, гражданство, регистрация, паспортная система	13	7,3	28	9,1
Обращения лиц, пребывающих в местах лишения свободы	1	0,6	13	4,2
Жалобы на органы государственной власти и местного самоуправления	3	1,7	6	1,9
Жалобы на районную администрацию	2	1,1	0	0
Жалобы на действия судей в ходе процесса	1	0,6	0	0
Несогласие с судебным решением, приговором	1	0,6	0	0
Строительство, благоустройство, земельные правоотношения	7	3,9	3	1
Нарушение трудовых прав	18	10,1	12	3,9
Здравоохранение, медицинское обеспечение	10	5,6	24	7,8
Жалобы на ФССП	0	0	12	3,9
Защита прав детей	10	5,6	8	2,6
Защита прав призывников и военнослужащих	5	2,8	4	1,3
Жалоба на ЖК, ТСЖ, управляющие и обслуживающие организации	2	1,1	0	0
Внутрисемейные отношения, споры	12	6,7	18	5,8
Мошенничество, экономические преступления, рейдерство	1	0,6	5	1,6
Образование	9	5	4	1,3
Просьбы о правовых консультациях, заключениях, экспертизах	4	2,2	2	0,6
Споры о наследстве	1	0,6	1	0,3
Жалобы на банк	0	0	1	0,3
Жалобы на МИФНС	0	0	1	0,3
Право на свободу публичных мероприятий	0	0	1	0,3
Прочее	21	11,7	9	2,9
<b>Всего</b>	<b>179</b>	<b>100</b>	<b>309</b>	<b>100</b>

**Рис. 8. Распределение по тематике обращений на сайт Уполномоченного в укрупненной классификации за 2010-2011 гг. (в %).**



**Табл.9. Структура обращений на сайт Уполномоченного, связанных с обеспечением права на жилище в 2011 году.**

<b>Обеспечение права на жилище</b>	<b>Кол-во</b>	<b>%</b>
Предоставление жилья	12	10,6
Улучшение жилищных условий	19	16,8
Общежития	2	1,8
Долевое строительство	4	3,5
Коммунальные квартиры	14	12,4
Социальный найм	3	2,7
Защита прав собственника жилья	5	4,4
Купля-продажа, обмен, сделки с квартирой	11	9,7
Жалобы на соседей	12	10,6
Коммунальные услуги, платежи	7	6,2
Приватизация	3	2,7
Постановка на учет в качестве нуждающегося	14	12,4
Капитальный ремонт	1	0,9
Аварийное жилье и признание дома аварийным	4	3,5
Протечки	2	1,8
<b>Всего</b>	<b>113</b>	<b>100</b>

### **1.3. Личный прием граждан**

В 2011 году личный прием граждан, как и в 2010 году, проводился четыре дня в неделю, тем не менее, отмечено снижение количества устных обращений. Это может быть

обусловлено тем, что в течение всего года работала рубрика «Обратная связь» на сайте Уполномоченного, где граждане, желающие получить правовую консультацию, могли задать свой вопрос и получить ответ, не выходя из дома. Те же, кто рассчитывал на более подробное рассмотрение своего вопроса Уполномоченным, предпочитали подавать письменные обращения с приложением необходимых документов.

**Табл.10. Тематика обращений граждан на личном приеме в 2009-2011 гг.**

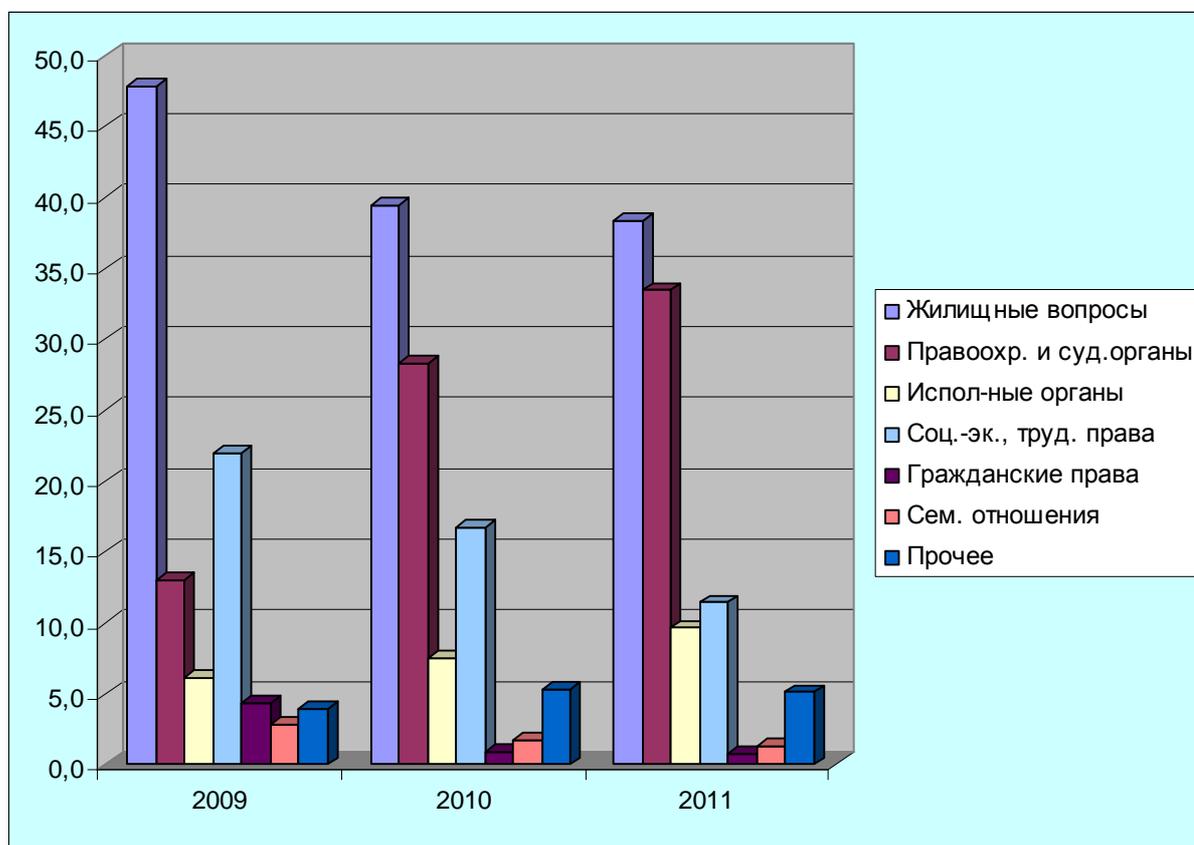
Тематика обращений граждан на личном приеме	2009		2010		2011	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Обеспечение права на жилище	345	46,7	310	38,4	210	38,2
Работа правоохранительных органов и прокуратуры	54	7,3	72	8,9	58	10,5
Пенсионное обеспечение и социальная защита	56	7,6	59	7	19	3,5
Миграция, гражданство, регистрация, паспортная система	31	4,2	46	5,7	43	7,8
Обращения лиц, пребывающих в местах лишения свободы	1	0,1	7	0,9	1	0,2
Жалобы на органы государственной власти и МСУ	11	1,5	5	0,6	8	1,5
Жалобы на районную администрацию	3	0,4	10	1,2	2	0,4
Жалобы на действия судей в ходе процесса	13	1,8	12	1,5	0	0
Несогласие с судебным решением, приговором	20	2,7	123	15,2	106	19,3
Строительство, благоустройство, земельные правоотношения	29	3,9	20	2,5	6	1,1
Нарушение трудовых прав	48	6,5	31	3,8	17	3,1
Здравоохранение, медицинское обеспечение	12	1,6	12	1,5	12	2,2
Жалобы на ФССП	8	1,1	15	1,9	19	3,5
Защита прав детей	9	1,2	6	0,7	2	0,4
Защита прав призывников и военнослужащих	3	0,4	3	0,4	1	0,2
Жалоба на ЖСК, ТСЖ, управляющие и обслуживающие организации	8	1,1	9	1,1	1	0,2
Внутрисемейные отношения, споры	12	1,6	8	1	5	0,9

Мошенничество, экономические преступления, рейдерство	4	0,5	8	1	2	0,4
Образование	1	0,1	0	0	0	0
Законотворчество, правовая система	4	0,5	1	0,1	1	0,2
Просьбы о правовых консультациях, заключениях, экспертизах	20	2,7	3	0,4	1	0,2
Религия, экология, спорт, культура	1	0,1	0	0	1	0,2
Споры о наследстве	4	0,5	1	0,1	4	0,7
Жалобы на адвокатов	1	0,1	0	0	0	0
Страхование	1	0,1	1	0,1	0	0
Жалобы на банк	8	1,1	3	0,4	3	0,5
Нарушения в ходе выборов	2	0,3	0	0	0	0
Прочее	29	3,9	43	5,3	28	5,1
<b>Всего</b>	<b>738</b>	<b>100</b>	<b>808</b>	<b>100</b>	<b>550</b>	<b>100</b>

Анализ таблицы 10 показывает, что тематика устных обращений практически не изменилась за 2009-2011 годы. Нужно лишь отметить заметное снижение обращений по вопросам пенсионного обеспечения и социальной защиты (2009 – 7,6%; 2010 – 7%, 2011 – 3,5%), что, возможно, свидетельствует об улучшении работы социальных институтов, а также является результатом работы многофункциональных центров предоставления государственных услуг.

В укрупненной классификации (см. рис. 9) видно, что с каждым годом все меньше разрыв между количеством жалоб на нарушения прав в области жилья и на правоохранительные и судебные органы. Если в 2009 году их количество разнилось более чем втрое (соответственно 47,8% и 13%), в 2010 году – соответственно 39,5% и 28,3 %, то в 2011 году соотношение составило 38,4% к 33,5%.

**Рис. 9. Тематика устных обращений граждан в 2009-2011 гг., в укрупненной классификации (в %).**



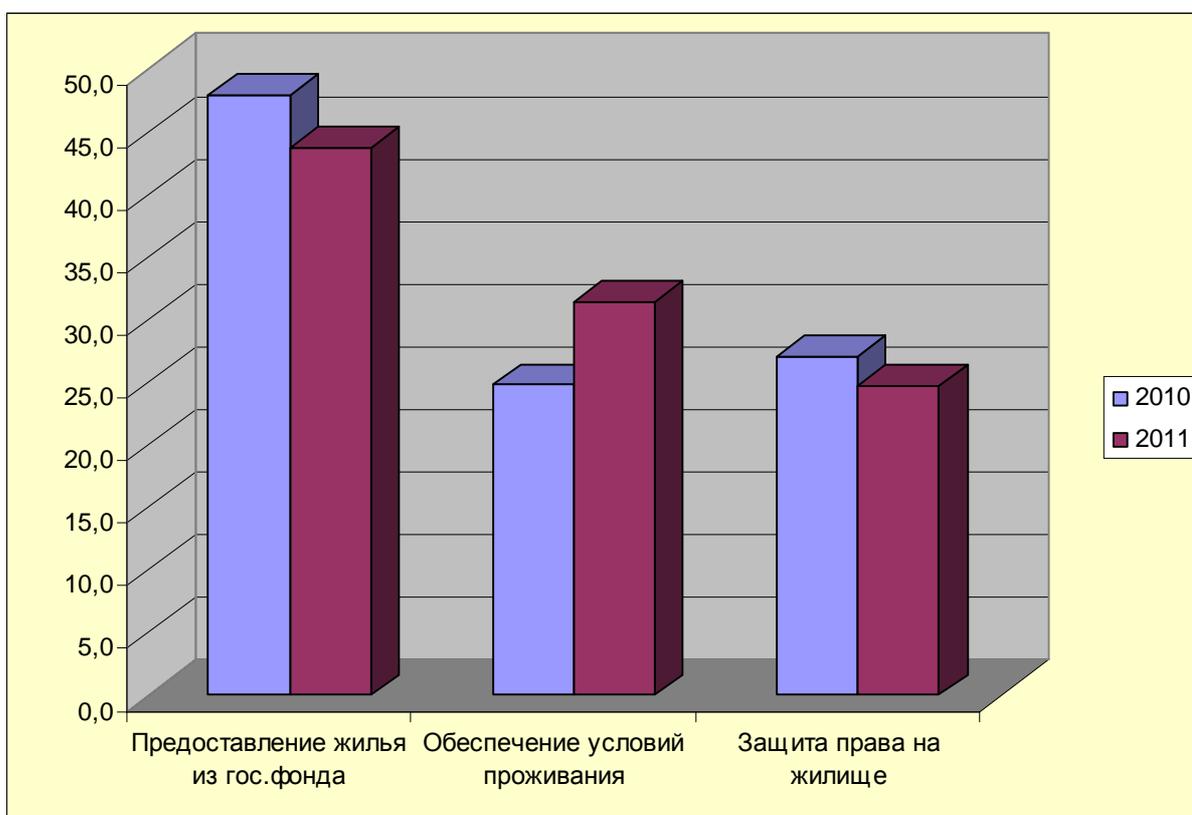
В таблице 11 показана структура обращений, связанных с правом на жилище в 2010-2011 годах (данные за предыдущие годы отсутствуют), на рисунке 10 данная структура представлена в укрупненном варианте.

**Табл.11. Структура устных обращений, связанных с правом на жилище в 2010-2011 гг.**

Обеспечение права на жилище	2010		2011	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Предоставление жилья	40	12,9	42	20
Улучшение жилищных условий	78	25,2	20	9,5
Общежития	24	7,7	10	4,8
Долевое строительство	9	2,9	7	3,3
Коммунальные квартиры	1	0,3	7	3,3
Социальный найм	4	1,3	2	1
Защита прав собственника жилья	19	6,1	12	5,7
Купля-продажа, обмен, сделки с квартирой	23	7,4	9	4,3
Жалобы на соседей	44	14,2	35	16,7
Коммунальные услуги, платежи	4	1,3	6	2,9
Перепланировка	0	0	3	1,4
Уплотнительная застройка	1	0,3	2	1
Приватизация	3	1	2	1
Постановка на учет в качестве нуждающегося	31	10	30	14,3

Капитальный ремонт	3	1	1	0,5
Благоустройство придомовой территории	0	0	2	1
Ввод дома в эксплуатацию	1	0,3	0	0
Непригодное для проживания жилое помещение	0	0	5	2,4
Залив квартиры	0	0	7	3,3
Неудовлетворительные условия для проживания	0	0	2	1
Аварийное жилье и признание дома аварийным	25	8,1	6	2,9
<b>Всего</b>	<b>310</b>	<b>100</b>	<b>210</b>	<b>100</b>

**Рис.10. Структура устных обращений, связанных с правом на жилище, в укрупненной классификации в 2010-2011 гг. (в %).**



Из рисунка 10 видно, что по сравнению с 2010 годом выросло количество устных обращений, связанных с обеспечением нормальных условий проживания (с 24,8% до 31,4%). Вопросы предоставления жилья остаются практически неизменными из года в год.

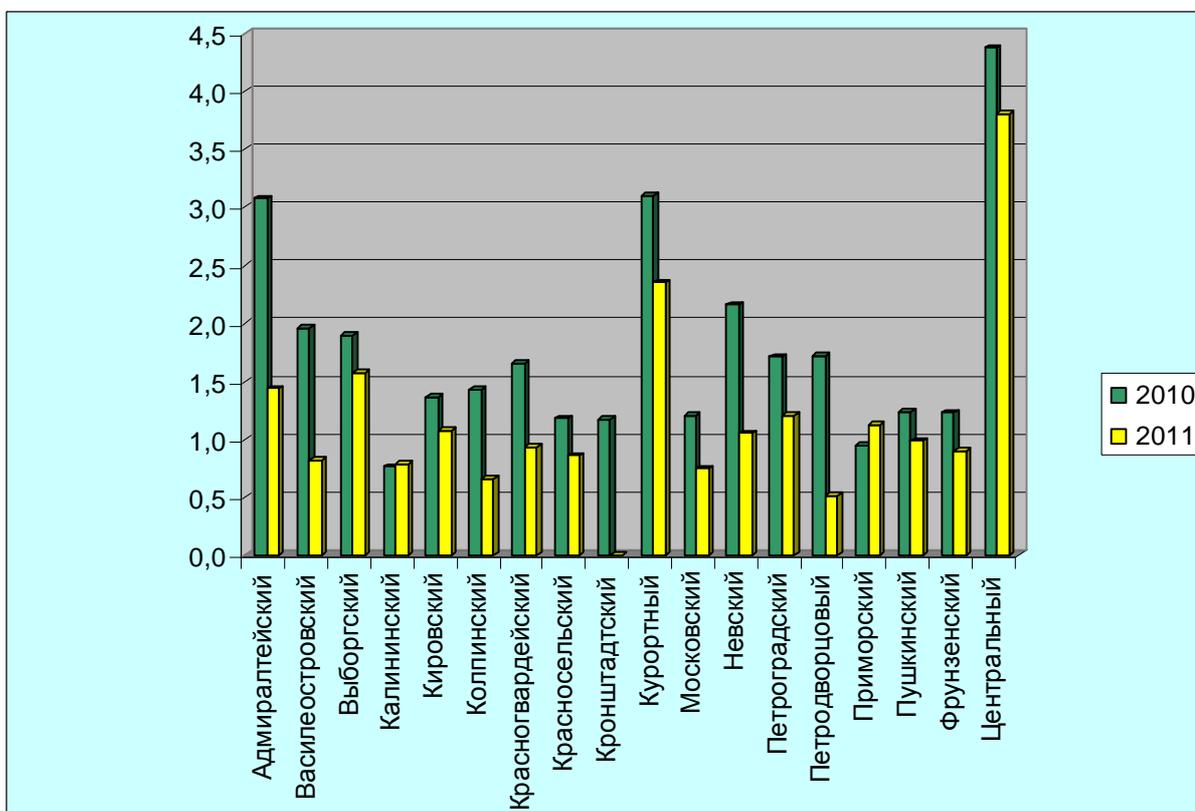
В таблице 12 отражено территориальное распределение устных обращений по общему количеству обращений и в отношении к численности населения районов, а на рисунке 10

показано распределение устных обращений по районам Санкт-Петербурга, приходящихся на 10 000 граждан.

**Табл.12. Распределение устных обращений по районам Санкт-Петербурга в 2010-2011 гг.**

Район	2010		2011	
	Всего	На 10 тыс. чел.	Всего	На 10 тыс. чел.
Адмиралтейский	52	3,1	25	1,4
Василеостровский	38	2,0	16	0,8
Выборгский	78	1,9	65	1,6
Калининский	35	0,8	36	0,8
Кировский	44	1,4	35	1,1
Колпинский	26	1,4	12	0,7
Красногвардейский	54	1,7	30	0,9
Красносельский	36	1,2	26	0,9
Кронштадтский	5	1,2	0	0
Курортный	21	3,1	16	2,4
Московский	33	1,2	20	0,7
Невский	94	2,2	46	1,1
Петроградский	21	1,7	15	1,2
Петродворцовый	20	1,7	6	0,5
Приморский	39	1,0	46	1,1
Пушкинский	15	1,2	12	1
Фрунзенский	48	1,2	35	0,9
Центральный	95	4,4	84	3,8
Другой субъект РФ	38		22	
Район не известен	13		3	
Иностранное государство	3		0	
<b>Всего</b>	<b>808</b>		<b>550</b>	

**Рис.11. Распределение устных обращений по районам Санкт-Петербурга по количеству обращений, приходящихся на 10 000 граждан в 2010-2011 гг.**



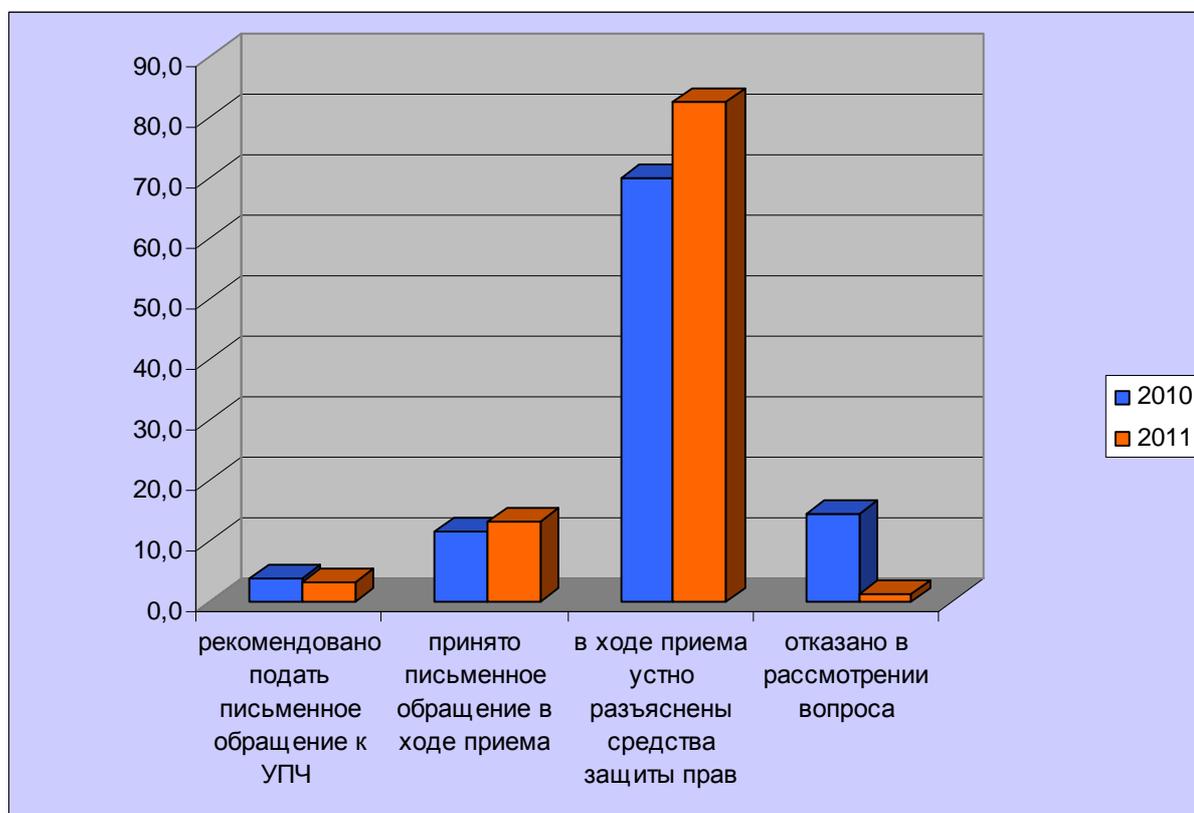
По абсолютному количеству обращений и по количеству обращений, приходящихся на 10 000 граждан, как и в прошлом году, лидирует Центральный район (84 и 3,8 соответственно). На втором месте – Выборгский район (65 и 1,6 соответственно). В 2011 году из Кронштадтского района не поступило ни одного устного обращения, из Петродворцового – всего 6 обращений.

Результаты личного приема отражены в таблице 13 и на рисунке 12.

**Табл.13. Результат приема граждан в 2010-2011 гг.**

Результат приема	2010		2011	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Рекомендовано подать письменное обращение к УПЧ	32	4	17	3,1
Принято письменное обращение в ходе приема	93	11,5	72	13,1
В ходе приема устно разъяснены средства защиты прав	567	70,2	455	82,7
Отказано в рассмотрении вопроса	116	14,4	6	1,1
<b>Всего</b>	<b>808</b>	<b>100</b>	<b>550</b>	<b>100</b>

**Рис.12. Результат приема граждан в 2010-2011 гг. (в %).**



В 2011 году в ходе приема было дано 455 (82,7 %) разъяснений гражданам. Зачастую граждане приходят на прием к Уполномоченному, чтобы получить юридические консультации по интересующим их вопросам, и не всегда имеют с собой письменные доказательства нарушений своих прав, в связи с чем на личном приеме весьма трудно объективно оценить реальное положение дел и сразу принять обращение к рассмотрению. Тем не менее практически всегда в ходе

приема удавалось определить основные направления и методы защиты прав гражданина, дать рекомендации по обращениям в государственные органы, а также разъяснить порядок письменного обращения к Уполномоченному и требования к прилагающимся документам.

## **2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

Согласно статье 1 Закона об УПЧ, основной сферой деятельности Уполномоченного должна быть защита фундаментальных гражданских и политических прав человека, определенных в статьях 2 – 21 Всеобщей декларации прав человека. Защита иных прав человека должна осуществляться только в случае их систематического или массового нарушения на территории Санкт-Петербурга.

Представляется, что такое разграничение введено законодателем не случайно. Действительно, во Всеобщей декларации прав человека (далее – Декларация), начиная со статьи 22, перечислены социально-экономические права человека, обеспечение которых в значительной степени зависит от уровня экономических возможностей государства. Дать количественное определение терминам «справедливый» и «достойный», часто употребляемым в Декларации, не представляется возможным в принципе, в результате чего осуществление этой группы прав часто служит предметом споров.

В то же время, как показывает статистика, приведенная в главе 1 настоящего доклада, именно социально-экономические темы устойчиво доминируют в обращениях, адресованных Уполномоченному. С одной стороны, это объясняется их первоочередной важностью для человека, с другой стороны, свидетельствует о низком уровне и неопределенности критериев обеспечения этих прав. Поэтому, несмотря на приоритеты, предписанные Законом об УПЧ, Уполномоченный всегда уделял большое внимание защите «непрофильных» прав человека.

В настоящей главе доклада на конкретных примерах из практики Уполномоченного проанализирован уровень обеспечения в Санкт-Петербурге отдельных прав человека в соответствии с тем, как эти права трактуются в Декларации, а также с тем, как они оцениваются самими гражданами. Следует отметить, что некоторые права и свободы в обращениях

граждан в 2011 году практически не затрагивались; возможно, граждане либо воспринимают уровень обеспечения таких прав и свобод как удовлетворительный, либо рассматривают сами эти права и свободы как не особо значимые сегодня. Однако не следует исключать возможность того, что в определенных случаях люди не воспринимают государственные органы и, в частности, Уполномоченного, как действенный инструмент защиты своих прав и свобод: например, количество участников послевыборных митингов несоизмеримо с количеством официально поступивших в аппарат Уполномоченного жалоб на нарушение избирательных прав.

## 2.1. Право на достойное обращение

*«Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию» (Декларация, статья 5)*

Если само понятие «пытки» по отношению к обычной жизни абсолютного большинства жителей Петербурга является экзотикой, то жестокое или унижительное обращение можно встретить в быту гораздо чаще. Особенно недопустимы такие действия в практике правоохранительных органов.

Обыск в жилом помещении – серьезный стресс для всех, кто в нем проживает. Тем более корректными должны быть действия сотрудников правоохранительных органов по отношению к людям, которые даже не являются подозреваемыми в совершении преступления. Так, в соответствии с принципами уголовно-процессуального законодательства в ходе уголовного судопроизводства запрещается унижать честь участника судопроизводства, а также унижать его человеческое достоинство или создавать опасность для его жизни и здоровья.

К Уполномоченному обратилась гражданка К. с жалобой на незаконные действия следователя, который во время обыска в квартире грубо нарушил ее права и права несовершеннолетнего ребенка: *«В 8 утра в принадлежащее мне жи-*

*лице позвонили, когда я добровольно открыла дверь, в квартиру ворвались вооруженные, в масках и бронежилетах люди. Сопротивления я не оказывала. Однако они, с применением насилия резко повалили меня на пол. В результате я ударилась лицом и ободрала руку. Позже травмы лица и руки были зафиксированы.*

*Копию постановления суда мне не выдали, сфотографировать документ также не позволили. При попытках переписать документ от руки на меня оказывалось психологическое воздействие, бумагу из рук вырывали, меня торопили. Из этого постановления следовало, что мой муж якобы консультировал неустановленных фактических руководителей ООО «\*\*\*», которое использовалось для транзита денежных средств. Искали – документы и предметы, относящиеся к возбужденному уголовному делу. В ходе обыска документацию не обнаружили. При этом изъяли мое личное имущество и документы.*

*Помимо всего вышеперечисленного, лица, проводившие обыск, в присутствии понятых вели себя вызывающе, оказывали психологическое воздействие, не позволили мне одеть голого малыша, вышедшего из спальни. При этом специально открыли нараспашку дверь на лестничную площадку и держали ее открытой (как в лучших традициях Гестапо из фильма «17 мгновений весны»), хотя я очень просила прикрыть дверь, ссылаясь на болезненность ребенка. Но вместо этого мне было сказано, что я оказываю сопротивление, и меня могут арестовать, а сына отправят в детскую комнату. Когда я заявила, что буду жаловаться на их действия, мне стали угрожать»<sup>1</sup>, - описывает шокирующие подробности обыска гражданка К.*

По инициативе Уполномоченного городская прокуратура провела проверку обстоятельств произошедшего обыска. В результате сам факт проведения обыска в квартире был признан законным, однако методы его проведения – недопустимыми: в данной ситуации необходимость применения физической силы, а также привлечения спецподразделений от-

---

<sup>1</sup> Цитаты из обращений граждан здесь и далее выделены курсивом.

существовала. Однако привлечение следователя к дисциплинарной ответственности оказалось невозможным в связи с его увольнением из органов внутренних дел.

Право на достойное обращение распространяется и на лиц, совершивших те или иные правонарушения. Сотрудники аппарата Уполномоченного совместно с прокуратурой города неоднократно проводили проверки соблюдения прав граждан, задержанных за административные правонарушения. Чаще всего в КАЗ (комнату административного задержания) попадают лица, совершившие мелкое хулиганство, обнаруженные в общественных местах в состоянии опьянения, а также иностранные граждане, нарушившие режим пребывания в Российской Федерации. Гарантии прав данной категории граждан устанавливает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и подзаконные нормативные акты. В частности, задержанным гарантируется право на надлежащие условия содержания, то есть на гарантированные законом размеры площади, обеспечение питанием и медицинское обслуживание. Между тем проверка, проведенная в территориальных отделах полиции в Калининском, Красносельском, Московском и Приморском районах, выявила многочисленные нарушения прав граждан в указанной сфере. В ряде помещений КАЗ на момент проверки не работала вентиляция, отсутствовало освещение, не обеспечивались положенным по закону питанием лица, которые содержались в КАЗ более 3 часов. Выявлены факты нарушения сроков содержания в КАЗ административно задержанных лиц. Не везде обеспечена сохранность изъятых у задержанных вещей. В Специальном приемнике для содержания лиц, арестованных в административном порядке ГУ МВД РФ по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – ГУ МВД), количество административно арестованных нередко превышает предусмотренную среднесуточную наполняемость, в результате не соблюдается санитарный норматив площади на одного задержанного (2-3 кв. м. на человека вместо положенных 4). Выявлен ряд других нарушений: не обеспечена надлежащая санитарная обработка посту-

пающих, камеры не оборудованы должным образом, не всегда соблюдается требование о раздельном содержании граждан Российской Федерации и иностранных граждан в камерах специального приемника.

Таким образом, анализ выявленных в ходе проверок нарушений позволяет сделать вывод, что права административно задержанных в подразделениях петербургской полиции в полной мере не обеспечиваются.

По всем выявленным фактам нарушений прав административно задержанных прокуратурой Санкт-Петербурга внесено представление начальнику ГУ МВД с требованием привлечения виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Представление рассмотрено на совещаниях в ГУ МВД, где были выработаны меры по устранению замечаний.

Еще более актуальна проблема соблюдения надлежащих условий обращения с лицами, находящимися в местах лишения свободы, поскольку способов отстаивать свои законные требования у них гораздо меньше, нежели у граждан, находящихся на свободе. Значительную трудность представляет и установление истинной картины происшествия спустя значительное время после него.

Так, осуждённый Х. жаловался, что его этапировали из СИЗО-1 в СИЗО-6 в невыносимых условиях: поездка продолжалась около 10 часов, в машине было душно и трудно дышать; за это время его ни разу не вывели в туалет; он был лишен воды, пищи, сигарет, а количество перевозимых на одной автомашине лиц во много раз превышало допустимые нормы. Кроме того, в одном помещении находились несовершеннолетние, ранее судимые, судимые за тяжкие и особо тяжкие преступления, а также подследственные и подсудимые, осужденные к различным режимам содержания (общий, строгий, особый). Совместно со здоровыми людьми, сообщил в своем обращении Х., перевозили больных туберкулезом, вещи которых также находились с вещами здоровых людей.

Уполномоченный направил письмо начальнику Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – УФСИН) с просьбой о проведении проверки изложенных доводов. В ответе сообщалось, что факт конвоирования Х. совместно с лицами, больными туберкулезом, не нашел подтверждения. Х. осмотрен врачом, который сделал заключение об удовлетворительном состоянии его здоровья. Вместе с тем подтверждено, что в одном транспорте этапировали осужденных с различными режимами содержания, за что сотрудники, допустившие это нарушение, привлечены в дисциплинарной ответственности.

Сотрудники аппарата Уполномоченного регулярно проводят проверки условий содержания заключенных в исправительных учреждениях. В начале 2011 года специалистами аппарата Уполномоченного и прокуратуры Санкт-Петербурга были проведены проверки соблюдения прав человека и условий содержания в следственных изоляторах № 4 и № 1. Установлено, что условия содержания в целом соответствуют установленным нормам, за исключением того, что не все камеры были обеспечены холодильниками, телевизорами, электрочайниками. С другой стороны, проверка показала и положительный опыт. Так, 18 июня 2011 года в изоляторе № 4 для лиц, окончивших в период содержания под стражей 9 и 11 классов, было устроено торжественное вручение аттестатов об образовании. В изоляторе № 1 налажено производство макаронных и хлебных изделий. Проводятся спортивные мероприятия, лекции, викторины и концерты.

Среди жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного из мест лишения свободы, абсолютное большинство составляют заявления о несправедливости судебного приговора и просьбы пересмотреть его или выступить в суде при его обжаловании. Нередко встречаются жалобы на действия сотрудников правоохранительных органов в ходе задержания и следствия. Единичные жалобы на условия содержания чаще всего отражают конфликты по поводу оказания надлежащей

медицинской помощи и по вопросу допустимости содержания тяжелобольных людей в заключении.

Заклученный Я. в своем письме сообщал, что ему не оказывают необходимой медицинской помощи, несмотря на многочисленные жалобы и проблемы со здоровьем: *«На протяжении трех месяцев я испытываю постоянные сильные боли. Медицинской помощи мне оказать не могут или не хотят. Все мои заявления просто-напросто игнорируются. А ведь мне требуется срочная медицинская помощь. Если мне не оказать помощь в экстренном порядке боюсь, что я могу заработать заражение крови и тогда останусь инвалидом на всю жизнь»*. После обращения омбудсмена в УФ-СИН сообщили, что заключенного осмотрел врач-терапевт, который на этот раз счел заболевание серьезным и отправил больного в специализированную больницу, где Я. должны обследовать профильные специалисты и определить тактику дальнейшего лечения.

Гражданин Ч., содержащийся под стражей в следственном изоляторе, в своей жалобе сообщил омбудсмену, что ему не провели необходимое медицинское обследование и в результате не выявили туберкулез, которым он болен с 1990 года: *«Врач-фтизиатр поставил мне диагноз «здоров» на основании лишь снимка флюорографии»*. После сигнала Уполномоченного заявитель был переведен в туберкулезную больницу, где прошел углубленное обследование. В результате у него был выявлен *«очаговый туберкулез в фазе неясной активности»*, и больному начали проводить соответствующий курс лечения.

Уполномоченный неоднократно высказывал свою позицию о том, что для лиц, страдающих серьезными заболеваниями, которые подозреваются и обвиняются в совершении преступлений, необходимо избирать такую меру пресечения, которая не будет связана с содержанием под стражей. Эта позиция была поддержана федеральными органами государственной власти: в январе 2011 года постановлением Правительства Российской Федерации были утверждены Правила медицинского освидетельствования подозреваемых или об-

виняемых в совершении преступлений, а также Перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений.

Казалось бы, вопрос был разрешен, однако до практической реализации норм, утвержденных на высшем уровне, осталась немалая дистанция. К Уполномоченному обратился адвокат содержащегося под стражей гр-на Х., который страдает, по утверждению адвоката, тяжелыми заболеваниями, подпадающими под вышеуказанный перечень. Из обращения следовало, что адвокат обратился к администрации ФБУ ИЗ-47/1 УФСИН с просьбой организовать проведение надлежащего медицинского освидетельствования его подзащитного. Но неожиданно столкнулся со следующей проблемой. Согласно пункту 9 вышеуказанных Правил, медицинское освидетельствование подозреваемого или обвиняемого на предмет наличия у него тяжелого заболевания, препятствующего содержанию под стражей, осуществляется врачебной комиссией медицинской организации, определенной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения. Между тем из официального ответа администрации ФБУ ИЗ-47/1 УФСИН следовало, что соответствующая врачебная комиссия в Санкт-Петербурге на момент обращения не была сформирована.

С учетом изложенного, в целях защиты конституционного права подозреваемых и обвиняемых на охрану здоровья, Уполномоченный предложил председателю Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга рассмотреть вопрос об определении медицинской организации с последующим формированием врачебной комиссии, компетентной осуществлять медицинское освидетельствование подозреваемых и обвиняемых. Комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга своим распоряжением от 11.04.2011 № 152-р «О мерах по реализации постановления Правительства РФ от 14.01.2011 № 3» утвердил перечень государственных учреждений здравоохранения, которые уполномочены проводить медицинское освидетельствование подозреваемых или обви-

няемых в совершении преступлений. В этих учреждениях сформированы врачебные комиссии, которые будут давать свои профессиональные заключения.

В 2011 году нашла разрешение и давняя проблема содержания под стражей психиатрических больных. Еще в предыдущем году в ходе проверки условий содержания заключенных в специальном отделении для лиц, находящихся под стражей, в психиатрической клинике № 6, было установлено, что на каждого заключенного в палате приходится менее минимальной нормы санитарной площади – 4 квадратных метров. При этом в некоторых камерах заключенные помещались по трое, хотя закон предписывает содержать таких пациентов отдельно. Пациенты сообщили также о том, что лишены законного права на ежедневную прогулку.

Итоги проверки были направлены в Комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга, откуда омбудсмену сообщили, что в 2011 году проблема решена: в конце 2010 года в эксплуатацию введен новый комплекс зданий, расположенных на улице Грибакиных, дом 21, где учтены все современные требования к учреждениям подобного типа. Предусмотрены и служебные помещения, и палаты для больных, отвечающие установленным нормам.

Традиционно особое внимание уделяется несовершеннолетним заключенным. Их судьба чаще всего – не столько их выбор и вина, сколько их беда, и им особенно нужна помощь в том, чтобы вернуться в общество не профессиональным преступником, а равноправным членом.

21 февраля 2011 года Губернатор Санкт-Петербурга В.И.Матвиенко подписала постановление Правительства Санкт-Петербурга, одоблив проект соглашения между Правительством Санкт-Петербурга, ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Прокуратурой Санкт-Петербурга, Следственным управлением Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу, Санкт-Петербургским городским судом, Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге и

Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге о сотрудничестве по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, нарушивших закон.

Идея такого многостороннего соглашения начала прорабатываться еще первым петербургским Уполномоченным. Этот круг проблем остается по-прежнему актуальным, многогранным, требующим подключения многих ресурсов: важно не только осуществлять социальную реабилитацию этой категории детей, но также проводить профилактику рецидивной преступности среди несовершеннолетних, которые еще находятся в местах лишения свободы или уже освободились. По мнению Уполномоченного, объединившись, руководство города, профильные ведомства и правозащитники смогут достичь большего для защиты интересов детей, которые нарушили уголовный кодекс.

Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Аппаратом Уполномоченного налажено активное взаимодействие с центрами реабилитации «трудных подростков». Совместно с Уполномоченным по правам ребёнка был организован и проведён представительный и полезный обмен мнениями на «круглом столе» по вопросам ювенальной юстиции. Благодаря трёхстороннему договору о сотрудничестве между Уполномоченным, РГПУ им. Герцена и УФСИН проводились приемы «юридической клиники» для воспитанников Колпинской воспитательной колонии, которым в ближайшее время предстоит выйти на свободу.

В последние годы особое внимание уделяется роли негосударственных организаций в контроле за соблюдением прав заключенных. В 2008 году Федеральным Законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» была создана система общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК). В аппарате Уполномоченного состоялась встреча членов ОНК субъектов Северо-Западного региона с председателем Комиссии по правам человека при Губернаторе Санкт-Петербурга Т.Линевой,

представителями Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Ленинградской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, правозащитного общества «Мемориал» и других организаций.

Собравшиеся обсудили проект федерального закона «Об общественном гражданском контроле в Российской Федерации», обратив внимание на необходимость расширения полномочий ОНК, а также создания их во всех субъектах Российской Федерации. По мнению членов ОНК, необходимо дополнить действующее законодательство указанием на возможность для членов ОНК посещать и психиатрические больницы, где содержатся заключенные, приравняв такие места к местам принудительного содержания. Правозащитники рассказали также о проведенных ими в 2010-2011 годах мероприятиях по обучению адвокатов и социальных работников исправительных колоний в сфере правовой защиты граждан.

## **2.2. Право на восстановление прав судом**

*«Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». (Декларация, статья 8)*

Уполномоченный не наделен правом вмешиваться в независимую деятельность российской судебной системы, однако в некоторых ситуациях ее недостатки являются очевидными. Понимая, что, независимо от аргументации заявителя, Уполномоченный не вправе оспаривать или изменять судебные решения, граждане часто обращаются по вопросу обеспечения исполнения вступивших в законную силу судебных решений.

Гражданин Ф. более года не мог по решению суда восстановиться на своей работе. По мнению заявителя, судебные приставы не выполняли возложенных на них обязанностей. В результате проверки, проведенной по обращению Уполномоченного, подтвердилось, что судебный исполнитель Кировского районного отдела Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП), которому было поручено данное дело, допустил нарушения законодательства об исполнительном производстве. В частности, не принял мер, направленных на своевременное, правильное и полное исполнение решения суда. В отношении данного пристава инициирована служебная проверка, а исполнение судебного решения поставлено на личный контроль начальника Кировского районного отдела ФССП.

### **2.3. Право на тайну личной жизни, защиту чести и репутации**

*«Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств». (Декларация, статья 12)*

Несмотря на все меры, предписанные Федеральным Законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» для обеспечения достоверности информационных баз и защиты их от постороннего доступа, следует признать, что до сих пор эти нормы не выполняются. Вопиющий пример – история петербурженки Т., обратившейся за кредитом в инвестиционный фонд. Служба безопасности фонда изучила ее «досье» и обнаружила порочащие факты: якобы Т. дважды привлекалась к уголовной ответственности и один раз содержалась под стражей. Правоохранительные органы не смогли объяснить ей ни то, каким образом в базе данных

оказались ложные сведения, ни того, почему эта база оказалась доступной службе безопасности коммерческой структуры.

В своем обращении к Уполномоченному Т. отмечала, что информация, внесенная в базы данных Информационного центра ГУ МВД о привлечении её к уголовной ответственности в 2003 и 2011 годах, а также об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей в 2011 году, не соответствует действительности и порочит её честь и достоинство: *«Я была шокирована, когда обратилась в ИЦ ГУВД и узнала, что, оказывается, я, законопослушная гражданка, еще в 2003 году проходила по уголовному делу в УВД Калининского района и находилась под подпиской о невыезде, а в апреле 2011 года меня арестовали по другому уголовному делу и сейчас я нахожусь в СИЗО. Я хочу, чтобы с моей биографии было смыто темное пятно наркоманки-рецидивистки».*

Самостоятельно добиться удаления ложной информации Т. не смогла: безвинно оболганную женщину отправили добывать справки о непричастности к вышеупомянутым уголовным делам. Однако ни в отделе дознания, ни в следственном управлении, ни в суде Калининского района таких справок получить ей не удалось. На словах же ей объяснили, что её фамилия ни в каких уголовных делах не числится.

Не найдя выхода из этой запутанной ситуации, Т. обратилась к Уполномоченному, который инициировал проверку совместно с ГУ МВД и прокуратурой Калининского района. Проверка подтвердила справедливость жалобы Т., и изменения в базу данных наконец были внесены. Однако к ответственности никто привлечен не был, и даже извинений Т. не получила.

С аналогичной жалобой обратился другой житель Петербурга: он сообщил, что в базе данных ГУ МВД с 1993 года хранится недействительная информация, согласно которой он находится под подпиской о невыезде. По словам заявителя, в 1993 году он действительно был арестован в рамках возбужденного уголовного дела, а затем выпущен под

подписку о невыезде. Спустя полгода дело в отношении него прекратили за отсутствием состава преступления, и все ограничения, в том числе на свободу перемещения, должны были быть автоматически сняты, однако по неустановленной причине и по сей день в милицейской базе данных этот гражданин числится невыездным. В ответ на обращение Уполномоченного к начальнику Следственного Управления при ГУ МВД получено сообщение о том, что начальнику информационного центра поручено внести изменения в базу данных.

Необычный случай произошел с гражданином П., который был осужден в Санкт-Петербурге под чужой фамилией. К Уполномоченному обратился его коллега – омбудсмен Архангельской области, который попросил выяснить: действительно ли личность осужденного П. не была достоверно установлена ни в ходе предварительного следствия, ни в период содержания под стражей, ни во время судебного разбирательства. Из полученных материалов стало известно, что гражданин П. действительно был осужден Фрунзенским районным судом в октябре 2010 года под другим именем. В материалах уголовного дела он фигурировал под «псевдонимом», под ним же после вступления в силу приговора суда был этапирован в колонию под Архангельском, где просидел почти год. Администрация колонии обнаружила истину во время проверки материалов личного дела осужденного. Каким образом произошел подобный казус и почему все это время молчал сам заключенный, еще предстоит выяснить. Сейчас же вынесенный ранее приговор отменен, а дело возвращено на повторное следствие, где обвиняемый уже значится под своим настоящим именем.

Уполномоченный обратился к прокурору города с просьбой предпринять необходимые меры для недопущения подобных ошибок в дальнейшем, поскольку повторение подобных фактов может быть чревато и более серьезными последствиями, среди которых – привлечение к уголовной ответственности невиновных.

## 2.4. Право на свободу передвижения и выбор места жительства

*«Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». (Декларация, статья 13).*

В российском правовом поле свобода передвижения как для граждан страны, так и для иностранцев неразрывно связана с институтом регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а также миграционного учета. Несмотря на давность этих институтов, до сих пор обнаруживаются недостатки их правового регулирования.

Так, в части 2 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» обращает на себя противоречивость формулировок – с одной стороны, говорится о том, что «граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; с другой стороны, констатируется, что «регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан». Таким образом, неисполнение гражданами обязанности по постановке на регистрационный учет не может повлечь за собой ограничение их прав, в том числе и в виде привлечения к административной ответственности. Однако законодательство Российской Федерации (КоАП РФ) как раз устанавливает административную ответственность за проживание граждан без регистрации. Налицо – противоречие в принципиальных положениях федеральных законов.

В 2011 году среди населения немало волнений вызвали изменения правил регистрации, введенные постановлением Правительства РФ от 11.11.2010 № 885 «О внесении измене-

ний в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». Гражданам Российской Федерации была предоставлена возможность уведомлять органы регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания и жительства по почте или в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети Интернет.

Хотя Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» по-прежнему предусматривает, что для регистрации по месту пребывания требуется согласие собственника помещения, в «электронной» схеме не был предусмотрен механизм проверки подлинности представляемых в электронной форме документов, в том числе и согласия собственника (нанимателя) жилого помещения. Вместо этого предполагалось, что регистрирующие органы в течение трех дней должны уведомить собственника или нанимателя жилого помещения о том, что на его жилплощади кто-то зарегистрировался. Если собственник не согласен с этим решением, то он вправе написать заявление и аннулировать эту регистрацию.

Такой порядок обеспечивал права тех, кому необходима регистрация, но при этом грубо нарушал права собственников помещений: во-первых, они могли и не получить уведомление, во-вторых, вынуждены были проходить трудоемкие бюрократические процедуры. Примером тому служит история гражданки К., которая обратилась к Уполномоченному по поводу того, что в ее квартире без ее ведома и согласия оказались зарегистрированными 120 человек. О непрошенных «квартирантах» хозяева узнали только после того, как к ним стали приходить квитанции об уплате штрафов, ответы на обращения в различные инстанции, письма из банков, которые разыскивали должников, проживающих якобы в данной квартире.

Эти опасения вызвали широкую дискуссию в прессе, стали темой многочисленных обращений к Уполномоченному, а в итоге привели к массовым заявлениям граждан с просьбой поставить на контроль их жилые помещения и никого в них не регистрировать. К апрелю, когда рекомендация о «предупредительном заявлении» была широко распространена средствами массовой информации, в паспортных столах для подачи подобных заявлений выстроились огромные очереди.

После обращения Уполномоченного прокуратура Санкт-Петербурга провела проверку и по ее итогам направила в Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – УФМС) письмо о недопустимости регистрации граждан в квартирах собственников (нанимателей) без их согласия. Губернатор Санкт-Петербурга В.И.Матвиенко на заседании Правительства подтвердила, что УФМС приняло решение не регистрировать людей в квартирах без подтвержденного согласия собственников и нанимателей.

Но, поскольку разъяснение прокуратуры города все же не является нормативным документом и не может внести изменения в Правила регистрации, Уполномоченный направил Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации В.П.Лукину письмо с просьбой инициировать соответствующие корректировки нормативных актов. В полученном ответе сообщалось о подготовке Федеральной миграционной службой России изменений в Административный регламент предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан, в которых будет детально описан порядок действий граждан и должностных лиц при осуществлении регистрационного учета в электронном виде.

Вышеописанный пример показывает, насколько осторожно нужно подходить к вопросу об организации регистрации или, как это часто обсуждается правозащитниками, о ее полной отмене. По мнению Уполномоченного, даже если институт регистрации себя в основном изжил, нельзя не учитывать последствия его ликвидации. Ведь сейчас с местом ре-

гистрации связывается большинство прав и обязанностей граждан: воинский и налоговый учет, получение различных документов и справок, социальное обслуживание, расчет платы за коммунальные услуги и т.д. Нельзя также забывать, что каждый регион России имеет собственное законодательство: например, в Санкт-Петербурге установлены существенные региональные доплаты к пенсиям. Правила учета нуждающихся в жилых помещениях в разных регионах также различаются. Поэтому, если пересматривать законодательство в части, касающейся регистрации по месту жительства и месту пребывания, в сторону ее полной отмены, то необходимо будет существенно пересмотреть законодательство и в других сферах.

Особо сложны в России проблемы мигрантов, в том числе и потому, что многие граждане стран – бывших республик СССР, особенно имеющие родственников в России, до сих пор не ощущают себя «в полной мере» иностранцами, обязанными соблюдать все нормы миграционного законодательства. Для решения комплекса этих проблем между Уполномоченным и УФМС в 2009 году было заключено соглашение о сотрудничестве, которое стало основанием для постоянного рабочего взаимодействия.

История семьи С. типична для многих жителей бывших советских республик. После разделения Союза дочь с семьей вернулась в Петербург, а мать не захотела уезжать из Казахстана, где прошла вся её жизнь. Но с годами здоровье пожилой женщины слабело, жить одной в далекой стране стало невозможно, и встал вопрос переезда и получения российского гражданства. В октябре дочь привезла мать в Петербург и поставила её на миграционный учёт, но тут выяснилось, что утеряно свидетельство о рождении, необходимое для подачи документов на гражданство. Пока отправляли запрос в Казахстан, пока оттуда присылали документ, срок пребывания 75-летней женщины в Российской Федерации истек. На просьбу о продлении срока ее пребывания в Российской Федерации без выезда последовал отказ. Отчаяв-

шись, что больную мать придётся вести в Казахстан, дочь решила обратиться к Уполномоченному.

Хотя формально закон нарушен не был, Уполномоченный счел, что неправильно заставлять пожилую слепую женщину совершать утомительное путешествие только для того, чтобы потом опять возвращаться в Петербург. Он обратился к руководству УФМС с просьбой рассмотреть возможность продления ей миграционного учёта без выезда с территории Российской Федерации, учитывая то, что выехать самостоятельно женщина, которой требуется постоянный медицинский уход, не может. Вопрос был решен положительно.

Проблемы мигрантов могут быть и противоположными: уроженец Таджикистана С. попросил Уполномоченного содействовать исполнению решения суда об отправке его на родину. В январе 2011 года Выборгский районный суд признал С. виновным в нарушении режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, назначил штраф 2000 рублей и поместил его в центр содержания иностранных граждан до выдворения в Таджикистан. После судебного решения С. оплатил штраф и стал дожидаться отправки домой. Однако, по непонятным причинам, это ожидание затянулось на несколько месяцев, что и стало поводом для обращения к омбудсмену.

Уполномоченный обратился в прокуратуру Центрального района с просьбой проверить причины невыполнения судебного решения. Как выяснилось, на момент помещения в центр содержания иностранных граждан в отношении С. было возбуждено уголовное дело и избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде. Именно на этом основании сотрудники центра не могли депортировать заявителя в Таджикистан.

20 июня Московский районный суд Санкт-Петербурга вынес приговор и избрал для С. меру пресечения в виде содержания под стражей.

В целом практика работы Уполномоченного показывает, что значительная доля проблем мигрантов связана с несо-

блюдением ими норм законодательства из-за незнания этих весьма непростых норм. Между тем отсутствие надлежащего правового статуса становится серьезным препятствием к организации нормальной жизни мигранта, толкает его в лучшем случае к «нелегальному» труду, в худшем – к поиску криминальных источников дохода. Показательно, что за 2011 год в Санкт-Петербурге в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства совершено 628 преступлений, а ими самими совершено 2026 преступлений<sup>2</sup>.

В рамках Программы правового просвещения, которая осуществлялась Уполномоченным в 2011 году, были выпущены три буклета, посвященных правовым вопросам в сфере миграции. Буклеты поступили в районные отделения УФМС, где раздавались всем желающим.

Уполномоченный направил в Государственную Думу Российской Федерации свои рекомендации о необходимости увеличения установленного пунктом 4 статьи 7 Федерального Закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 3-дневного срока для обжалования иностранным гражданином (лицом без гражданства) решения об отказе в выдаче ему разрешения на временное проживание. Действительно, установленный срок должен гарантировать возможность фактической, а не декларативной реализации права на обжалование и обеспечивать время для подготовки мотивированной жалобы.

## **2.5. Право на гражданство**

*«Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство». (Декларация, статья 15).*

---

<sup>2</sup> По материалам доклада УФМС по итогам 2011 года (18.01.2012).

Провозглашенное право на гражданство, как и многие другие права, не означает, что любой человек может получить гражданство любой страны. Право на получение гражданства всегда обуславливается определенными требованиями, поскольку вступление в гражданство означает вступление человека с государством в правовые отношения, взаимное признание их прав и обязанностей.

Получение российского гражданства представляется достаточно привлекательным для многих мигрантов и неизменно вызывает много вопросов. В связи с этим в мае 2011 года сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно со специалистами УФМС был проведен тематический прием граждан по вопросам, связанным с проблемами приобретения гражданства Российской Федерации.

Гражданство, как юридический статус человека, должно быть зафиксировано документально. В России таким документом является паспорт гражданина Российской Федерации или иной предусмотренный законодательством документ. Но не все готовы следовать требованиям законодательства ради получения российского паспорта. Как ни странно, к Уполномоченному часто обращаются «за защитой» люди, пойманные на попытке обмана.

Уроженец Азербайджана Г. получил российский паспорт еще в 2003 году в Саратовской области. Все это время он жил и работал на территории Российской Федерации. В 2010 году он приехал в Санкт-Петербург, остановился у своих родственников и сдал паспорт для оформления временной регистрации. Но в назначенный день он не получил обратно свой документ. Вместо этого ему сообщили, что паспорт изъят должностными лицами УФМС: *«В УФМС мне сказали, что мой паспорт недействительный. Теперь я живу без документов. Я теперь не могу поехать к родителям, обращаться в поликлинику и просто свободно находиться на улице»*, - писал Г. в своем обращении к Уполномоченному.

Уполномоченный обратился за разъяснениями в УФМС. Выяснилось, что в 2009 году в Саратовской области, по месту выдачи паспорта, обнаружили, что справка о приобрете-

нии российского гражданства (на основании которой и выдавался паспорт) оказалась поддельной. Следовательно, и паспорт гражданином был получен незаконно. Документ объявили в розыск и, как только он был обнаружен, его изъяли. Более того, выяснилось, что на данный момент Г. является лицом без гражданства и не имеет на руках документов, разрешающих ему пребывание на территории Российской Федерации. По факту нарушения миграционного законодательства Г. привлечен к административной ответственности, дело направлено в суд. Также к ответственности привлечена принимающая сторона.

Аналогичная история произошла с уроженцем Армении А., который пожаловался Уполномоченному на незаконные действия сотрудников правоохранительных органов, изъявших у него российский паспорт. По словам заявителя, еще в 1991 году он из-за вооруженного конфликта в Армении был вынужден переехать во Владикавказ, где и проживал до 1995 года, после чего перебрался в Санкт-Петербург. Российское гражданство заявитель получил в 2002 году на основании решения районного суда Владикавказа.

Став по документам российским гражданином, А. окончил в Петербурге Академию художеств, освоил ремесло художника-графика, женился, приобрел земельный участок и в ближайшем будущем планировал строить дом. Однако сотрудники правоохранительных органов задержали гражданина и изъяли у него российский паспорт, сославшись на поручение прокуратуры. В ответ на запрос Уполномоченного сотрудники прокуратуры сообщили, что получили информацию из районного суда Владикавказа о том, что заявление от гражданина А. об установлении факта постоянного проживания на территории России в суд не поступало и решение по нему не выносилось. Следовательно, в качестве основания для подтверждения гражданства в паспортно-визовое подразделение было представлено сфальсифицированное решение суда, поэтому выданный паспорт считается поддельным и подлежит изъятию. Правоохранительные органы начали

проверку всех обстоятельств произошедшего для выявления виновных и определения степени их ответственности.

## **2.6. Право на обладание имуществом**

*«Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества». (Декларация, статья 17).*

Необходимость защищать свое право на собственность возникла у петербурженки, отбывающей наказание в исправительной колонии. У гражданки Ш. сложились крайне напряженные отношения с бывшим мужем. В своем обращении к Уполномоченному женщина сообщила, что, пока она находится в местах заключения, бывший супруг незаконно сдает в аренду одну из ее квартир, а другую квартиру, как она подозревает, намеревается продать: *«Квартира, незаконно сдаваемая в аренду, принадлежит мне и моему несовершеннолетнему сыну. По моим сведениям, другую квартиру бывший муж собирается продать, как только будут оформлены наследственные документы. Для осуществления своего замысла он подал на меня в суд иск на лишение родительских прав совершенно безосновательно. А сам злостно уклоняется от уплаты алиментов на содержание сына».*

Чтобы предотвратить возможные незаконные махинации с недвижимостью заявительницы, омбудсмен уведомил о ее опасениях руководство Управления Федеральной службы государственной регистрации по Санкт-Петербургу (далее – УФСГР). Сотрудники ведомства сообщили, что приняли эту информацию к сведению и учтут ее в случае попыток произвести регистрационные действия с квартирами заявительницы.

Гражданка П. жаловалась Уполномоченному на работу УФСГР. Еще в конце декабря 2010 года она сдала пакет документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Как было указано в расписке о получении

пакета документов, получить свидетельство она должна была 15 января 2011 года, однако по состоянию на 3 февраля 2011 года документ не был готов. Все попытки узнать информацию о готовности документа ни к чему не привели. Уполномоченный обратил внимание руководителя УФСГР на данный факт и попросил принять меры для совершенствования процесса оказания услуг населению. После обращения омбудсмена регистрация прав на недвижимое имущество гражданки П. пусть и со значительной задержкой, но была произведена. Заявительница получила свидетельство вместе с извинениями за причиненные неудобства.

Также Уполномоченному сообщили, что в службе государственной регистрации проводится работа по устранению причин ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей.

Право на обладание имуществом неразрывно связано с правом беспрепятственного распоряжения им (в пределах, установленных законом), в том числе в целях получения дохода. И эти правоотношения подлежат защите со стороны государственных органов в той же мере, как и все прочие.

Гражданин И., владелец катера, сообщил Уполномоченному, что еще летом сотрудники милиции незаконно запретили ему использовать свое имущество в предпринимательских целях: *«На реке Фонтанке патрульный катер приказал моему судну остановиться у причала. Проверили судовые документы и приказали капитану высадить людей. Протокол о задержании катера мне не выдали, сослались на отсутствие бланков. Мне предложили отправить катер на штраф-стоянку по причине отсутствия лицензии, которая на самом деле не выдается, если судно курсирует по Мойке, Фонтанке и Крюкову каналу без выхода в акваторию Невы. Сам катер новый, 2010 года, оборудован всеми необходимыми средствами защиты, проходит установленные техосмотры».*

По просьбе Уполномоченного Северо-Западная транспортная прокуратура провела проверку изложенных фактов, в результате чего подтвердилось, что сотрудники милиции,

действительно, нарушили действующее законодательство и ущемили права граждан, препятствуя работе задержанного судна. Прокуратурой было направлено представление о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

## **2.7. Право на свободу мысли, совести и религии**

*«Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков». (Декларация, статья 18).*

К Уполномоченному обратились две пенсионерки, которые считали, что замена паспорта гражданина СССР на российский паспорт противоречит их религиозным взглядам. А в случае отказа от замены женщины боялись остаться без средств к существованию, прекрасно сознавая, что этими средствами обеспечивает их то самое государство, паспорт которого они считали для себя неприемлемым: *«Средством для нашего существования являются пенсии, которые мы получаем в местном отделении почты. В связи с тем, что мы люди верующие – православные христиане, в силу религиозных убеждений мы не смогли поменять свои паспорта граждан СССР, хотя мы являемся законопослушными и добросовестными людьми. Но форма нового паспорта для нас неприемлема по религиозным убеждениям.*

*На почте нас обязывают поменять паспорта. В противном случае нам заявили, что мы не сможем получать наши пенсионные выплаты. Требования работников почты нас повергли в ужас, так как мы не можем изменить своим православным убеждениям. Мы просим признать паспорт гражданина СССР действительным для нас – верующих православных христиан. Если государство не защитит нас –*

*старых, больных, одиноких людей, то мы страдаем за нашу веру и умрем от голода и холода».*

Уполномоченный разъяснил заявительницам, что в Указе Президента Российской Федерации, предписывающего замену паспортов, говорится, что паспорт гражданина СССР действителен до замены его в установленные сроки на паспорт гражданина Российской Федерации. Министерству внутренних дел было поручено осуществить поэтапную замену паспорта гражданина СССР до 01.04.2004, однако данная норма не устанавливает сроки действия старых паспортов, не изменяет, не прекращает и не создает для граждан каких-либо прав и обязанностей, а также не затрагивает их свобод и интересов. Это значит, что документы, выданные в соответствии с ранее действовавшим законодательством о гражданстве Российской Федерации, в том числе и паспорт образца 1974 года, сохраняют юридическую силу, если они оформлены надлежащим образом. Законность и действительность паспорта гражданина СССР образца 1974 года была многократно установлена решениями Верховного Суда Российской Федерации и других судов по конкретным делам.

До настоящего времени сроки обмена паспорта для граждан и сроки, ограничивающие срок действия паспорта гражданина СССР, никакими правовыми актами не определены. Есть только одна важная деталь, на которую необходимо обратить внимание гражданам, которые не хотят менять «советские» паспорта на новые: в паспортах образца 1974 года по достижении гражданами 25 и 45 лет должны быть вклеены фотографии. Документы, не имеющие таких фотографических карточек, являются недействительными.

Пенсионеркам было также разъяснено, что в случае, если работники почтовых отделений откажут им в получении пенсии, заявительницы вправе обжаловать их действия в суде.

Встречаются и более агрессивные позиции по отношению к той или иной форме вероисповедания. Так, в письме, подписанном руководителями нескольких общественных организаций Санкт-Петербурга, заключалось требование за-

претить в России одну из традиционных конфессий на том основании, что ее приверженцы якобы «*пьют кровь христианских младенцев*». Уполномоченный разъяснил заявителям конституционные положения о праве каждого гражданина России на свободу вероисповедания, а также о недопустимости пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

В целом же при обсуждении вопросов, связанных с различными верованиями, следует быть особо корректными. Так, расхожим стало выражение «тоталитарная секта», хотя точное определение этому явлению так и не было дано. С точки зрения конституционного принципа свободы вероисповедания, никакая вера, какой бы странной она ни выглядела на фоне традиционных конфессий, не должна встречать препятствий, пока судом не будет принято решение о признании ее незаконной.

## **2.8. Право на свободу выражения мнений**

*«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (Декларация, статья 19).*

В конце 2011 года активную общественную дискуссию вызвало принятие Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в первом чтении законопроекта о введении административной ответственности за публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних. По поводу этой инициативы высказалась не только общественность, но даже некоторые государственные органы других стран.

В аппарат Уполномоченного в этот период поступило 96 практически идентичных обращений, авторы которых утверждали, что принятие такого закона *«будет противоречить целому ряду международных документов по правам человека»* и призывали Уполномоченного *«публично осудить данную законодательную инициативу как способствующую разжиганию розни и ксенофобии в обществе»*.

Несомненно, как показывает опыт тех стран, где подобный запрет уже действует, вопрос этот является достаточно сложным. Термин «пропаганда» в различных источниках определяется по-разному, однако все эти определения указывают на активную цель пропаганды: она не сводится к пассивному распространению той или иной информации, а служит целям активного воздействия на сознание людей с целью его изменения. Сложность состоит еще и в том, что до настоящего времени не сложилось единого мнения по вопросу, обусловлена ли приверженность к тому или иному виду сексуальных практик биологическими особенностями индивида или его социальными привычками.

Следует отметить, что Санкт-Петербург в данной области не является первопроходцем: помимо зарубежной практики, аналогичные нормы уже действуют в Архангельской, Костромской и Рязанской областях. Более того, в 2010 году Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел вопрос «запрета пропаганды гомосексуализма» в Рязанской области и, ссылаясь на Федеральный Закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», определил<sup>3</sup>: «В соответствии с указанными требованиями законодатель Рязанской области установил меры, направленные на обеспечение интеллектуальной, нравственной и психической безопасности детей в Рязанской области, в том числе в виде запрета совершать публичные действия, направленные на пропаганду гомосексуализма (статья 4 Закона Рязанской области «О защите нравственности детей в Рязанской области»). Сам по себе запрет такой пропаганды — как деятельности по целенаправленному и бесконтроль-

---

<sup>3</sup> Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19.01.2010 № 151-О-О.

ному распространению информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе сформировать искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений, — среди лиц, лишенных в силу возраста возможности самостоятельно критически оценить такую информацию, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права граждан».

В русле этой правовой позиции сотрудники аппарата Уполномоченного также обратили внимание заявителей на международные и российские правовые нормы, предусматривающие необходимость особых мер по защите прав детей, в частности, нормы Декларации прав ребенка и Федерального Закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

## **2.9. Право на свободу мирных собраний**

*«Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций». (Декларация, статья 20).*

В 2011 году конституционное право граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований продолжало оставаться предметом острых общественных дискуссий. Одна сторона трактовала эту норму как право организации любых мероприятий в любом месте и в любое время. Другая сторона ссылалась на необходимость соблюдения установленного законодательством порядка организации публичных мероприятий. Федеральный Закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» противоречия не устраняет: с одной стороны, в нем провозглашается уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, с другой стороны, местные органы власти имеют право предложить изменить время или место проведения мероприятия, причем в случае недостижения согласия по этим пунктам мероприятие проводиться не может. Как правило, именно по этой схеме

развивались все конфликты: место или время заявленных акций предлагалось изменить, заявители с изменениями не соглашались и объявляли причины изменений надуманными, а сами изменения – неприемлемыми, в результате акция проводилась без согласования.

Ситуации, связанные с проведением публичных мероприятий, активно обсуждались в печатных и электронных средствах массовой информации, однако в адрес Уполномоченного за 2011 год поступило всего два обращения по данной тематике. Одно из них не содержало конкретных фактов, а, повторяя общие места газетных статей, сводилось к призыву *«возвысить свой голос в защиту конституционных прав граждан Петербурга»*. Второе же прислано участником «народного схода» 4 декабря 2011 года у Гостиного Двора, задержанным сотрудниками полиции. Петербуржец Г. подробно описал подробности обращения с ним в процессе задержания и при последующем содержании в отделении полиции. По его словам, у него насильно снимали отпечатки пальцев, отняли нательный крестик и книги, не предоставили спального места, а на следующий день просто вывели из помещения дежурной части, так и не оформив дело для суда.

По запросу Уполномоченного проверкой обращения занималась прокуратура, которая не обнаружила никаких следов пребывания Г. в отделении полиции: ни записей в «Книге учета лиц, доставленных в отделение полиции» и в книге дактилоскопирования, ни данных о составлении протокола об административном правонарушении. В судебный участок материал в отношении Г. также не поступал. Тем не менее в начале 2012 года материалы были переданы для проверки в Следственный отдел ГСУ Следственного комитета по Санкт-Петербургу, где они исследуются до настоящего времени.

Оценивая уровень обеспечения в Санкт-Петербурге права граждан на свободу проведения публичных мероприятий на основании публикаций в средствах массовой информации, можно сделать вывод, что заявления организаторов на проведение митингов и шествий зачастую отклонялись, а в ходе проведения несогласованных митингов (например, по 31

числам месяцев) возникали стычки между гражданами и сотрудниками милиции/полиции, которые заканчивались задержаниями и административными наказаниями митингующих. Однако попытки оспорить правомерность действий правоохранительных органов, в том числе применения ими физической силы и спецсредств, как правило, оставались безуспешными. Наиболее известный пример – дело В.Бойко – было возбуждено только под давлением общественности на основании видеосъемки с места происшествия. Показательно, что в ходе первой служебной проверки ГУ МВД не нашло нарушений в действиях своего сотрудника, а итогом длительного судебного процесса стало условное наказание.

Не были официально согласованы и заявки приверженцев нетрадиционных сексуальных практик на проведение публичных шествий, а их несанкционированное мероприятие было пресечено самими гражданами. Этот пример выявляет еще одну сторону проблемы: в любых обстоятельствах на органах государственной власти лежит обязанность поддерживать общественный порядок прежде всего для обеспечения жизни и здоровья самих участников мероприятия. Если акция заранее согласована в определенном месте, в определенное время и с известным количеством участников, то правоохранительные органы могут заранее спланировать свои действия, при необходимости привлечь дополнительные силы; стихийные же акции опасны тем, что в случае провокаций или конфликтов между их участниками имеющихся сил может оказаться недостаточно.

С другой стороны, например, ставшее в последние годы традиционным массовое уличное празднование мусульманского Курбан-байрама не встречало препятствий со стороны органов государственной власти, которые заботились только о соблюдении безопасности и об организации пешеходного и транспортного движения применительно к условиям мероприятия.

Наиболее заметная волна уличных митингов возникла после выборов, прошедших 4 декабря 2011 года. Если на первых из них правоохранительные органы действовали в

привычном стиле, задерживая десятки людей, то по отношению к самому крупному из них, 10 декабря, петербургские власти продемонстрировали совершенно новое отношение. Поступившую заявку на митинг органы государственной власти согласовали незамедлительно, буквально в течение часа, не используя установленный законом предельный срок рассмотрения. Во время митинга сотрудники правоохранительных органов не только не препятствовали гражданам, но даже помогали организаторам направить потоки людей на отведенное для мероприятия место так, чтобы не мешать уличному движению.

В результате мирной настрой митингующих и благоразумное поведение правоохранительных органов позволили избежать серьезных эксцессов. Всего, по данным ГУ МВД, на многотысячном митинге было задержано 7 человек: эти провокаторы развернули черные флаги, пытались скандировать националистические лозунги и вывести людей на проезжую часть.

Как единодушно отметили журналисты, сотрудники правоохранительных органов были вежливыми, их действия по обеспечению безопасности и правопорядка – грамотными, четкими и слаженными. Очевидно, что заранее были продуманы маршруты людских колонн, идущих от площади Восстания на Пионерскую, обеспечен свободный (и в то же время исключаящий давку) проход во время мероприятия, а также возможность уехать со станции метро «Пушкинская». Этот положительный опыт, несомненно, следует использовать и при организации следующих публичных мероприятий.

## **2.10. Право на участие в выборах**

*«Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны прово-*

*даться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования».* (Декларация, статья 21).

Тема гарантий свободного волеизъявления избирателей и законности избирательных процедур в 2011 году стала особенно актуальной в связи с тем, что 4 декабря прошли выборы депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. С самого начала избирательной кампании развернулась общественная дискуссия по поводу того, насколько она будет свободна от «административного ресурса» и «грязных» политтехнологий.

В Общественном совете Санкт-Петербурга состоялся «круглый стол» при участии Уполномоченного, представителей прессы, членов городской избирательной комиссии и представителей политических партий. Члены Совета призвали участников избирательного процесса не допускать применения «грязных технологий» и обещали обеспечить общественный контроль в период выборов. Петербургский омбудсмен отметил, что контроль за соблюдением законодательства о выборах входит в его обязанности: *«Для народа важно, чтобы во власть пришли достойные. Для власти это необходимо, чтобы не ощущать на себе груз вброшенных бюллетеней. Для меня это очень важно потому, что омбудсмена избирает Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Если Законодательное Собрание избрано нечестно, то и Уполномоченный, который должен защищать права граждан, сам неправомерно избран».*

Для оперативного приема и рассмотрения жалоб по выборам с 4 ноября в аппарате Уполномоченного действовала телефонная «горячая линия». Однако факт отставки Уполномоченного накануне выборов, 23 ноября, возможно, повлиял на то, что непосредственно в адрес Уполномоченного поступили всего две письменные жалобы на обеспечение избирательных прав. В одной из них гражданин Ф. утверждал, что был безосновательно исключен из списков избирателей; однако проверка показала, что 30.11.2011 он получил открепи-

тельное удостоверение, следовательно, исключение из списков было правомерным. Во второй наблюдатель от одной из партий В. сообщал, что в день выборов сотрудники полиции не допустили его на избирательный участок. Однако, поскольку эта жалоба поступила лишь через две недели после выборов, установить достоверную картину и причины произошедшего представлялось затруднительным. Эта жалоба передана для рассмотрения в ГУ МВД.

В то же время многие средства массовой информации после выборов сообщали о многочисленных нарушениях избирательных процедур. Дать оценку каждого из описанных ими случаев, подтвердить или опровергнуть наличие нарушений и фальсификаций можно было бы только после проведения тщательного расследования обстоятельств каждого такого случая, поэтому Уполномоченный был не вправе бездоказательно занимать ту или иную позицию в споре.

В любом случае массовый характер жалоб в СМИ, беспрецедентно долгий подсчет голосов, наличие неоднозначных свидетельств об итогах голосования, например, расхождения между данными официальных протоколов избирательных комиссий и копий, выданных наблюдателям (даже если они не будут признаны судами в качестве доказательства), многочисленность митингов, очевидно, свидетельствуют о том, что организация декабрьской избирательной кампании не обеспечила абсолютную прозрачность процедур, которая исключила бы любые подозрения в фальсификации результатов выборов.

## **2.11. Право на социальное обеспечение и достойный уровень жизни**

*«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» (Декларация, статья 22).*

*«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» (Декларация, статья 25).*

Как неоднократно отмечалось в докладах Уполномоченного, в том числе как показано в первой главе настоящего доклада, основная масса поступающих обращений касается отнюдь не фундаментальных политических и гражданских отношений, а отношений социально-экономических. Это вполне объяснимо с точки зрения общеизвестной теории «пирамиды потребностей» А.Маслоу, когда в первую очередь человек озабочен удовлетворением «низших» или «физиологических» потребностей, затем – обеспечением безопасности, и только при наличии этой материальной основы обращается к «высшим» потребностям. Политические свободы, по-видимому, еще долго останутся мало востребованными; интуитивно люди идут к Уполномоченному за помощью по отстаиванию материальной основы своего существования.

Социально-экономические права человека, как наиболее насущные и понятные, являются предметом абсолютного большинства обращений не только к петербургскому Уполномоченному, но и к другим государственным органам и должностным лицам. В то же время именно они вызывают наибольшее количество споров из-за разницы в оценке «справедливого» уровня этих благ.

Если следовать букве Закона об УПЧ, Уполномоченный должен был бы рассматривать «непрофильные» обращения (выходящие за рамки статей 2 – 21 Декларации) только в тех случаях, когда их нарушение является систематическим или

массовым. В то же время каждый из заявителей, как правило, располагает информацией только о единичном, конкретном нарушении права. Именно Уполномоченный, собирая и анализируя достаточно большой массив отдельных случаев и расследуя сопутствующие обстоятельства в каждом из них, имеет возможность сделать вывод о «систематичности» или «массовости» подобных нарушений, выявить закономерности их возникновения и выработать предложения об их предупреждении.

Поэтому Уполномоченный не только рассматривает все поступающие к нему обращения на социально-экономические темы, но и уделяет им значительное внимание в повседневной работе, в ежегодных и специальных докладах.

### ***2.11.1. Право на жилище***

В течение всего периода существования института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге обращения по жилищным вопросам по количеству занимали первое место, что говорит о наибольшей актуальности этого круга вопросов.

Одна из наиболее проблемных тем – предоставление жилья из государственных фондов, как правило, в собственность нуждающихся граждан или с возможностью его приватизации. Существенно, что жилое помещение в Санкт-Петербурге является весьма значительной материальной ценностью, и его получатели, как правило, учитывают возможность его последующей продажи, передачи по наследству и т.д. Например, жалуясь на невыносимые условия проживания, пожилые люди тем не менее иногда отказываются от комфортабельного жилья в социальном доме, поскольку его нельзя приватизировать и передать наследникам. В то же время до сих пор многими гражданами с трудом воспринимается мысль о самостоятельном решении жилищных вопросов с учетом материальных возможностей семьи. Так, в практике Уполномоченного есть примеры, когда заявители

считали неправомерным отказ в приеме на жилищный учет из-за того, что у них имеется жилая недвижимость в другом субъекте Российской Федерации: *«При расчете жилищной обеспеченности учли наш дом в деревне, значит, нас вынуждают уехать из города?»*. Хотя в данном случае логика законодателя очевидна: даже если семья не считает возможным жить в сельском доме, такой дом является материальной ценностью, его можно продать и вложить средства в улучшение жилищных условий в городе.

Причиной целого ряда жалоб является несовершенство некоторых законодательных норм, что позволяет трактовать их во взаимоисключающих смыслах. В подобных случаях, даже если должностные лица принимают решение, не противоречащее закону, граждане все равно остаются в убеждении, что их обманули. Например, в законодательстве нет точного нормативного определения понятия «коммунальная квартира» и механизма перевода отдельной квартиры в коммунальную, в то же время от статуса квартиры как коммунальной или отдельной в значительной мере зависит возможность постановки граждан на жилищный учет и механизмы содействия им в улучшении жилищных условий. В результате во многих обращениях граждане требуют признать их квартиру коммунальной на том, например, основании, что в ней живут два поколения семьи, сформировавшие независимые домохозяйства. Тем более обоснованными представляются такие требования в случаях, когда в квартире живут семьи более далеких родственников или семьи, утратившие родственные связи (например, созданные разведенными супругами). В то же время наличие льготных режимов поддержки для жителей коммунальных квартир может подтолкнуть, например, к фальсифицированным разводам, поэтому правовое регулирование в данном случае должно быть чрезвычайно продуманным.

Спорным является и вопрос о месте предоставления жилья. Жилищный кодекс РФ содержит только одно указание: «в черте данного населенного пункта». В Санкт-Петербурге «населенным пунктом» принято считать всю территорию

данного субъекта Российской Федерации, поэтому жители исторического центра нередко получают жилье в новостройках отдаленных пригородов, что также порождает конфликты, поскольку с их точки зрения «населенным пунктом» является привычный микрорайон. Эта проблема специфична именно для Санкт-Петербурга, поскольку на всей остальной территории России понятие «населенного пункта» привязано к муниципальным образованиям. Интересно, что в Москве данная проблема решается несколько иначе: Законом города Москвы от 31.05.2006 № 21 «Об обеспечении жилищных прав граждан при переселении и освобождении жилых помещений» установлено, что благоустроенные жилые помещения предоставляются гражданам в районе проживания, то есть в том же районе или прилегающих к нему районах, находящихся в том же административном округе.

Представляется, что для исключения социальной напряженности подобные вопросы в Санкт-Петербурге также необходимо законодательно урегулировать.

Отсутствие правовой нормы сделало возможным и вопиющее нарушение прав инвалида детства, матери-одиночки А. Заявительница вместе с двумя детьми, своей матерью, братом и сестрой проживает в 12-метровой комнате в коммунальной квартире. Дождаться подхода жилищной очереди в подобных условиях было невозможно, и А. решила воспользоваться субсидией на приобретение жилья. В марте 2010 года она подала в районную администрацию пакет документов, необходимых для участия в программе, а администрация, в свою очередь, незамедлительно передала документы в Жилищный комитет.

*«Когда я сдавала документы, сотрудники администрации посчитали и объявили мне, что размер субсидии 2 миллиона 376 тысяч рублей. Документы отправили в Жилищный комитет для оформления сертификата. И заверили, что в течение месяца позвонят и пригласят получить его. Более месяца никаких звонков ни от кого не было. Тогда я позвонила в Жилищный комитет, где мне сказали, что сертификат будет готов в течение уже трех месяцев. А в сентябре мне*

*позвонили и сообщили, что надо срочно заново собрать и сдать все документы. Куда делась документы, сданные ранее – никто объяснить не смог...*

*При повторной сдаче документов в районной администрации мне сообщили, что норматив программы, по которой я проходила, урезали и я получу сертификат на сумму 1 миллион рублей! Моей вины в проволочках нет, я быстро и вовремя сдавала необходимые документы. Создается впечатление, что чиновники умышленно затягивали решение жилищной проблемы моей семьи и дожидались уменьшения размера безвозмездной субсидии», - пишет в своем обращении заявительница. Находясь в безвыходном положении, она была вынуждена подписать свое согласие на урезанную субсидию...*

Уполномоченный обратился в городскую прокуратуру с просьбой выступить в защиту прав инвалида и в Жилищный комитет за разъяснениями. В результате проведенных проверок было подтверждено, что порядок расчета субсидии был изменен в сентябре 2010 года, и по новой методике сумма субсидии действительно существенно уменьшилась и составила 1 миллион 130 тысяч рублей.

В ходе расследования обнаружилось, что сроки рассмотрения заявлений граждан о предоставлении безвозмездных субсидий в нормативных документах не были установлены. Пользуясь этим, Жилищный комитет продержал документы А. без рассмотрения более полугода и в результате прислал свой отказ «в связи с изменением методики расчета субсидий» еще за несколько дней до подписания постановления Правительства Санкт-Петербурга, отменившего старые нормы.

С целью защиты прав граждан, претендующих на жилищные субсидии, Уполномоченный рекомендовал Жилищному комитету четко регламентировать сроки оформления субсидий. Данная рекомендация была принята во внимание и соответствующие нормы включены в проект нового административного регламента, но, к сожалению, на ситуацию с А. это уже не повлияет.

Тема расселения аварийных жилых домов оказалась настолько актуальной, что аппаратом Уполномоченного был выпущен и распространён буклет с соответствующими разъяснениями, а также организован совместный прием со специалистами городской прокуратуры по вопросам соблюдения прав лиц, проживающих в домах аварийного и ветхого жилищного фонда.

Рассмотрение многочисленных жалоб, связанных с расселением аварийных жилых домов, показало, что в этой сфере встречается особенно много неоправданных общественных ожиданий. Наиболее распространённое заблуждение состоит в том, что в случае признания дома аварийным и подлежащим расселению всем его обитателям якобы должны предоставляться комфортабельные отдельные квартиры по установленным нормам. В действительности же законодательство рассматривает расселение аварийного дома не как меру улучшения жилищной обеспеченности, а как меру обеспечения физической безопасности граждан, поэтому расселяемым гарантируется только то, что предоставленное жильё будет не меньше занимаемого и будет безопасным для проживания.

Несколько лет в адрес Уполномоченного поступают однотипные жалобы от жителей бывшего общежития в пос. Понтонный на плохое состояние здания. Уполномоченный неоднократно обращался в Государственную жилищную инспекцию Санкт-Петербурга и в администрацию Колпинского района, каждый раз получая подробные отчеты о принятых мерах. По заключению специалистов, дом в целом не может быть признан аварийным, а имеющиеся дефекты вполне поддаются ремонту, для чего дом включался в соответствующие программы и в нем были выполнены многие виды работ. Однако в повторяющихся жалобах жители продолжают упираться на то, что жить в коммунальной квартире на несколько десятков комнат (такова планировка бывшего общежития) невозможно, поэтому они намерены добиваться признания дома аварийным именно в расчете на получение отдельных квартир при его расселении.

В то же время следует отметить, что органы государственной власти не всегда делают в пределах закона все возможное в интересах граждан, а иногда занимают неправомерную позицию.

Гражданка П. сообщила Уполномоченному о том, что при расселении аварийного дома ее семье из трех человек предложили квартиру в новом доме в том же районе, однако в действительности дом оказался недостроенным: его даже не успела принять государственная комиссия. Но отказаться от такого варианта оказалось совсем не просто: администрация стала грозить семье судебным иском о принудительном выселении в недостроенный дом. Вопрос решился только после вмешательства Уполномоченного: районная администрация нашла для семьи П. другой вариант расселения – двухкомнатную квартиру в новом доме, уже полностью введенном в эксплуатацию. П. осмотрели квартиру и дали свое согласие на переезд.

Но проблемы переселения – все же второй этап судьбы аварийного дома. Не менее сложно бывает добиться начала его расселения: от момента признания дома опасным для проживания до освобождения последней квартиры нередко проходят десятилетия.

Дом № 12/163 по Прядильному переулку был построен еще в 1825 году. И с тех пор в нем ни разу не производился капитальный ремонт. С 1994 года районная администрация занималась подбором инвестора для реконструкции и расселения дома, но только в 2004 году потенциальный инвестор был найден. Однако к ремонту он не приступил до сих пор. В то же время наличие действующего инвестиционного договора мешало предпринимать какие-либо действия в отношении старинного дома.

По просьбе жителей Уполномоченный инициировал проверку, официально подтвердившую неисполнение инвестором обязательств по договору, после чего специалисты Комитета по управлению городским имуществом приступили к расторжению инвестиционного договора. После этого дом будет включен в адресный перечень многоквартирных

домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Еще более возмутительна волокита в тех случаях, когда дом приходит в негодность не по мере естественного износа, а по чьей-то явной вине. У жителей квартир, разрушенных в ходе строительства станции метро «Адмиралтейская», ушел целый год на то, чтобы добиться нового жилья от города.

Впервые жители дома на Большой Морской, 13/3 обратились к Уполномоченному весной 2010 года. Со строительством вестибюля станции метро «Адмиралтейская» начались мучения жильцов квартир, примыкающих непосредственно к стройке. На первом этапе строительства «Адмиралтейской» власти пообещали переселить жильцов в другие квартиры, однако обещание быстро забылось. Круглосуточный шум, грязь, мойка грузовиков, которая расположилась непосредственно под окнами их квартиры – всё это делало жизнь людей невыносимой. По первой жалобе Уполномоченный сделал запрос, в результате которого мойку изолировали и поставили звукоотражающие экраны.

Тем не менее лето 2010 года стало для жильцов злополучного дома в полном смысле слова жарким: пыльным, грязным, шумным и опасным. В июле жильцы обнаружили трещины на потолке и стенах. Метростроевцы, по их словам, периодически заглядывали к ним, чтобы проверить ситуацию и в доверительных беседах сообщали: никто не знает, чем всё может закончиться, поэтому в период активных строительных действий дома лучше не находиться. В наиболее пострадавшей квартире установили деревянные подпорки, но о переезде речи по-прежнему не было.

В сентябре 2010 года, после неоднократных обращений жильцов, несущие конструкции дома были обследованы и официально признаны аварийными, а три его квартиры — непригодными для жилья. Но и тогда вместо переезда в новое жилье людям предстояла многомесячная волокита и хождение по кабинетам чиновников. Между тем жители, всерьез опасаясь за свою жизнь, требований отнюдь не за-

вышали: *«Мы даже не настаиваем на жилье в центре, готовы на любое, на окраине!»*.

Журналистам чиновники жаловались на трудности оформления документов и прохождения согласований. Обращения же Уполномоченного месяцами игнорировали. В июне 2011 года Уполномоченный пригласил жильцов на совместный приём с прокуратурой по жилищным вопросам. *«Именно после этого приёма, - рассказывает одна из пострадавших, - вопрос решился быстро, как по мановению палочки. Нас наконец-то пригласили в районную администрацию для получения ордеров на новое жилье»*.

Особая проблема – наличие в Санкт-Петербурге «морально устаревшего» жилья: многоквартирных домов без канализации и водоснабжения. Туалет в них устроен в виде выгребной ямы, воду жители носят из дворовой колонки. Проблема в том, что сам по себе такой уровень «благоустройства» не является причиной для признания дома непригодным для проживания, если его высота не превышает двух этажей. Но, по мнению Уполномоченного, для Санкт-Петербурга такие условия проживания нельзя считать удовлетворительными. Он обратился в Правительство Санкт-Петербурга с предложением о признании таких помещений неблагоустроенными и о принятии граждан, проживающих в подобных условиях, на жилищный учет независимо от размера занимаемого помещения, однако предложение было отклонено.

Неизменная тема жалоб – протекающие крыши. Особенно возмутительны случаи, когда крыши продолжают течь после «капитального» ремонта. Поскольку в таких ситуациях, кроме нарушения норм содержания жилищного фонда, есть немалая вероятность финансовых злоупотреблений, подобные заявления Уполномоченный передавал в городскую прокуратуру, где их ставили на особый контроль.

Типичный пример «бумажного» ремонта крыши и недобросовестности чиновников представляет собой история гражданина П., проживающего в доме 7 по Исполкомской улице. Он сообщил о том, что крыша находится в аварийном

состоянии, протечки для жителей стали нормой жизни, хотя ответственные за проведение работ городские структуры в своих многочисленных официальных ответах постоянно рапортуют о том, что ремонт крыши успешно завершен и она принята в эксплуатацию.

Проверка, проведенная прокуратурой по просьбе Уполномоченного, показала, что финансирование по договору подряда было осуществлено в полном объеме, однако на момент проверки на объекте обнаружались факты некачественного ремонта крыши, в частности, расхождение элементов кровли. Меры к подрядчику в надлежащем объеме не приняты. Прокуратура особо отметила, что городские органы государственной власти оставили многие обращения гражданина П. без должного рассмотрения, и внесла представление на имя вице-губернатора Санкт-Петербурга с требованием об устранении выявленных нарушений по данному адресу.

В почте Уполномоченного немало жалоб и на другие нарушения со стороны управляющих организаций. В частности, обращения Уполномоченного помогли ускорить капитальный ремонт лифта, ликвидировать прорыв трубопровода горячего водоснабжения, наладить электросеть и т.д. Очевидно, что все эти вопросы находятся вне ведения Уполномоченного, однако именно его вмешательство во многих случаях оказывается необходимым для того, чтобы соответствующие организации исполняли свои прямые обязанности.

Особенно сложно решаются проблемы домов, оказавшихся в неопределенном правовом положении, когда нельзя установить ответственного за их содержание. В таком положении нередко оказываются жилые дома, построенные без правоустанавливающих документов. В таком положении, в частности, оказались жители одного из домов в пос. Левашово. Построенный в 1954 году, дом с тех пор ни разу капитально не ремонтировался. В настоящее время в квартирах нет ни отопления, ни воды, не функционирует канализация. Жильцы истратили массу времени и сил, чтобы найти ответственную за происходящее организацию, но самостоятельно так и не смогли это выяснить. Уполномоченный иницииро-

вал проверку дома Государственной жилищной инспекцией, которая подтвердила его неудовлетворительное состояние. Кроме того, подтвердилось, что здание оказалось фактически бесхозным. Районная администрация начала процедуру приемки дома в собственность Санкт-Петербурга, а также помогла жильцам выбрать управляющую компанию, оформить техническую документацию для заключения договоров с энергоснабжающими организациями и договоров на техническое обслуживание дома. Аналогичным образом удалось приступить к решению проблем жителей ветхих и неблагоустроенных домов в пос. Большая Каменка: начата процедура приемки их в собственность Санкт-Петербурга, после чего станет возможным обследование на предмет признания их непригодными к проживанию для включения в программу расселения.

Помимо прямого обеспечения граждан жилыми помещениями, государство проводит политику поддержки граждан в ходе самостоятельного решения жилищных вопросов. В частности, при приобретении жилых помещений предусмотрено предоставление значительного налогового вычета по суммам, затраченным на их приобретение.

Гражданка Д. приобрела в Ленинградской области жилой дом с земельным участком, но районная налоговая инспекция отказалась предоставить налоговый вычет на полную сумму покупки, мотивируя свое решение тем, что приобретены два различных объекта, а вычет может быть предоставлен только по одному из них. Уполномоченный обратился за разъяснениями в Федеральную налоговую службу Российской Федерации, которая не ограничилась частным ответом, а подготовила и разослала по всем налоговым инспекциям России официальное инструктивное письмо, в котором предписывалось учитывать земельный участок с построенным на нем индивидуальным жилым домом как единый объект. Соответствующие изменения были внесены и в форму декларации о доходах. Таким образом, поднятый Уполномоченным вопрос позволил защитить права налогоплательщиков не только в Санкт-Петербурге.

## 2.11.2. Социальная поддержка

Различные виды поддержки социально незащищенных категорий населения – традиционная сфера деятельности органов государственной власти. Одним из наиболее важных и в то же время проблемных видов такой поддержки является предоставление жилья на льготных условиях. В данной сфере нельзя не отметить несправедливость подхода, согласно которому слишком долгий срок ожидания помощи сам по себе становится причиной того, что человек фактически лишается возможности получить эту помощь.

В предыдущих докладах Уполномоченный отмечал недопустимо долгие сроки обеспечения жильем многодетных семей: за долгие годы ожидания дети становились совершеннолетними и семья утрачивала право на льготу. В 2011 году совершен существенный прорыв: в жилищный план включены многодетные семьи, вставшие на учет до 2010 года. Однако многодетные семьи, простоявшие на учете полтора десятка лет, такой льготы лишены.

В такой же ситуации находятся и семьи, имеющие детей-инвалидов. Мать двух инвалидов с детства М. пишет в обращении к Уполномоченному: *«Мой сын инвалид с самого рождения, колясочник, дочь инвалид с детства. Стоим на очереди по улучшению жилищных условий с 1996 года. Я знаю, что в этом году дают жилье семьям, имеющим детей-инвалидов, вставших на очередь до 2010 г. Мне объяснили в жилищном отделе, что моя семья в этот закон не попадает, так как моим детям-инвалидам уже исполнилось 20 лет. Получается, нас просто выкинули из очереди, и наше жилье отдали тем, кто вообще не стоял».*

В данном случае семья утратила право на первоочередное предоставление жилья не в результате улучшения жизненных обстоятельств, а в результате слишком долгого ожидания своей очереди. Трудно не согласиться с утверждением заявительницы о несправедливости порядка, согласно которому семья, в которой ребенок-инвалид родился в прошлом

году, будет обеспечена жильем незамедлительно, а семья, где такой ребенок вырос в стесненных условиях и, оставаясь инвалидом, успел достичь совершеннолетия, будет ждать жилья еще много лет. Уполномоченный обратился к вице-губернатору Санкт-Петербурга с предложением рассмотреть возможность и целесообразность включения в жилищные планы семей, в составе которых на момент постановки на учет были дети-инвалиды, ныне достигшие совершеннолетия, наравне с семьями, имеющими детей-инвалидов в настоящее время. Однако в полученном ответе это предложение не было оценено никак. Взамен обещано *«продвижение сроков обеспечения жильем граждан, имеющих инвалидность первой группы, по дате приема на учет до 01.01.2011»*, в связи с чем *«вопрос обеспечения семьи М. будет рассмотрен в 2012 году»*.

Нередко поступают также жалобы от выпускников детских домов, которые не могут самостоятельно добиться предоставления положенного им жилья. По закону, сирота должен быть обеспечен жильем во внеочередном порядке после достижения им 18-летнего возраста, но эта норма часто нарушается, поскольку пострадавшие, не обладая опытом самостоятельной защиты своих прав и не имея поддержки более опытных людей, не могут самостоятельно противостоять произволу чиновников.

Петербуржец С. с рождения и до совершеннолетия воспитывался в различных детских учреждениях. Кроме того, он страдает тяжелым хроническим заболеванием, что само по себе дает ему право на внеочередное обеспечение жильем. Однако в настоящее время выпускник детдома проживает в психоневрологическом интернате, поскольку руководители детских учреждений, в которых воспитывался С., своевременно не озаботились оформлением документов для предоставления жилья. После вмешательства Уполномоченного молодого человека пригласили в жилищный отдел администрации Петродворцового района и поставили на льготный жилищный учет.

Инвалид детства Я. в результате сложных семейных перипетий оказался зарегистрирован в одной квартире с мачехой и ее детьми. Не удивительно, что нормальной жизни у него там не сложилось. Формальные «родственники» пытались в судебном порядке выписать Я. из квартиры, но проиграли судебное разбирательство. С помощью судебных приставов Я. вселился в квартиру, где проживает до сих пор, однако напряженная обстановка между жильцами явно не способствует спокойной жизни больного человека, которому необходим постоянный покой и лечение. Я. обратился в районную администрацию с просьбой предоставить ему отдельное жилье, поскольку его заболевание входит в перечень особо тяжелых, при которых совместное проживание с больными признается невозможным. Но чиновники трижды по различным основаниям отказывали инвалиду в постановке на жилищный учет. Уполномоченный, изучив материалы дела, пришел к выводу, что у сотрудников жилищного отдела не было реальных оснований для отказа. Омбудсмен обратился к вице-губернатору Санкт-Петербурга с просьбой пересмотреть решение районных властей; в итоге районной администрации было поручено вернуться к рассмотрению данного вопроса.

Бывший опекун сироты Г., достигшего совершеннолетия, сообщил, что молодому человеку фактически негде жить: районные власти обещают предоставить положенное жилье только после завершения обучения, хотя в учебном заведении Г. общежития нет. После вмешательства Уполномоченного чиновники районной администрации изменили свою позицию и предложили сироте 17-метровую комнату в освобождаемом фонде, на что тот дал согласие.

В подобных ситуациях даже положительное решение вопроса заставляет задумываться о том, почему без вмешательства Уполномоченного принять такое (гуманное и абсолютно законное!) решение было невозможно. Но в некоторых случаях сами граждане не используют в должной мере предусмотренные для них возможности, отчасти, видимо, из-

за необоснованных предубеждений и нежелания вступать в диалог с властью.

Уполномоченному совместно с администрацией Выборгского района удалось разрешить сложную жизненную ситуацию двух инвалидов – матери и сына. *«Я пенсионерка, инвалид, парализована. Проживаю вместе с сыном-инвалидом в многонаселенной коммуналке. Мы занимаем комнатушку в 15 квадратных метров. В данный момент сын находится в больнице в тяжелом состоянии. Именно сейчас пришло судебное письмо, где нас уведомляют, что нас как собак зимой выбросят на улицу без предоставления другого жилья. Наши нищенские пенсии уходят все на лекарства из-за наших тяжелых заболеваний. Из-за этого мы задолжали ЖКХ 10 тысяч рублей. Нам район и город не оказывают ни моральной, ни материальной, ни медицинской помощи. Из-за того, что мы тяжело больные люди, мы физически не вынесем выселения. Просим оказать нам материальную помощь, чтобы погасить долг за услуги ЖКХ. И напомните администрации, что инвалидам надо помогать, а не добивать»*, - написала в своем обращении гражданка Ш. Однако, как выяснил Уполномоченный, сама Ш. в районную администрацию за помощью ни разу не обращалась. По просьбе Уполномоченного администрация чрезвычайно оперативно провела проверку и установила, что долг по жилищно-коммунальным платежам в действительности превысил 20 тыс. руб., несмотря на получаемые льготы. Прямо на дому у Ш. было принято заявление на оказание материальной помощи на погашение долга, заявление было незамедлительно рассмотрено и принято решение о выплате максимальной суммы. Однако, несмотря на благополучное завершение истории, следует отметить, что проблема не стала бы столь значительной, если бы Ш. своевременно обратилась в органы социальной защиты.

Гражданка Б. жаловалась на работу Городского центра жилищных субсидий: ей дважды, по ее мнению безосновательно, отказали в субсидии: *«Мои доходы не превышают 4 тысячи рублей. На работу устроиться не могу из-за болез-*

*ни. Прохожу комиссию на группу инвалидности. Мне приходится не только голодать, но и сдавать кровь, чтобы не образовался долг по квартплате». По данным Городского центра жилищных субсидий, оба отказа были вызваны тем, что заявительница подавала неполные сведения. После полученных разъяснений и рекомендаций Б. предъявила недостающие справки, и право на жилищную субсидию ей было предоставлено. Однако столь продолжительных разбирательств наверняка удалось бы избежать, если бы чиновники внятно объяснили пожилой женщине, что именно от нее требуется.*

Бюрократические проволочки способны нейтрализовать самую благую инициативу. Вдова ветерана Великой Отечественной войны Е. узнала о том, что имеет право на получение жилья в соответствии с Указом Президента Российской Федерации. Пенсионерка собрала с помощью социального работника необходимые документы и подала их в жилищный отдел по месту жительства. Тогда же выяснилось, что у женщины вместо необходимого удостоверения вдовы имеется лишь справка от ФСБ (организации, в которой и проходил службу ее муж).

Чиновники, признавая полную справедливость притязаний Е., все же не могли нарушить закон, в котором указывалось, что действительным является исключительно «удостоверение установленного образца». И тогда Е. начала борьбу за «настоящее» удостоверение. *«Начальник пенсионного отдела ФСБ по телефону ответил, что удостоверений для вдов у них нет. Мой письменный запрос на имя руководителя ФСБ так и остался без ответа. Звонила в городской военкомат – у них есть эти удостоверения, но только для своих пенсионеров. Везде есть, а у ФСБ нет, что же это такое? Выходит я везде чужая.*

*Я похоронила мужа, который прослужил в ФСБ 31 год и умер в чине подполковника. Похоронила двух сыновей. Войну пережила в западной Белоруссии, где каждый третий погиб или был расстрелян. В Ленинграде с 1950 года. Сейчас*

*живу в коммуналке в одиночестве, по соседству с пьяницами», - пишет в своем обращении Е.*

Уполномоченный, обратившись в отдел социальной защиты Центрального района, выяснил, что по закону удостоверение вдовы ветерана для гражданки Е. действительно должны оформить по месту службы ее мужа, то есть в ФСБ, где ссылаются на отсутствие бланков. В порядке исключения районный отдел социальной защиты хотел оформить данное удостоверение самостоятельно, но Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга решил, что законных оснований для этого нет. Он предложил другой выход: переслать в ФСБ имеющийся в отделе соцзащиты бланк соответствующего удостоверения целевым назначением для оформления на имя Е.

Излишний пиетет чиновников по отношению к бюрократическим тонкостям стал также причиной отказа в доплате к пенсии петербуржцу М., которому в 1974 году была вручена премия Совета Министров СССР. Федеральный Закон «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся заслуги перед Российской Федерацией» предусматривает выплату дополнительного материального обеспечения лауреатам государственных премий СССР, однако в наградных документах М. по традиции того времени было указано только: «присуждена премия Совета Министров СССР». Отсутствие слова «лауреат» дало сотрудникам Пенсионного фонда повод для отказа в доплате. Сотрудникам аппарата Уполномоченного удалось не только доказать, что слово «лауреат» как раз и означает «обладатель награды», но и помочь чиновникам рассмотреть слово «лауреат» на нагрудном знаке награжденного, после чего ему не только была назначено положенное материальное обеспечение, но и выплачена задолженность за целый год.

Благодаря усилиям Уполномоченного в Доме ветеранов войны в Павловске начался капитальный ремонт одного из корпусов. О необходимости ремонта говорилось еще осенью прошлого года, когда петербургский омбудсмен направил в

адрес председателя Комитета по социальной политике письмо, в котором попросил обратить внимание на нужды Дома ветеранов. В результате Дому ветеранов были выделены дополнительные средства на капитальный ремонт и улучшение материально-технической базы. Кроме того, разработана проектно-сметная документация на строительство дополнительного корпуса на сто мест. Это позволит ликвидировать очередь на получение мест в Домах ветеранов. Дополнительное финансирование позволит приобрести новое оборудование для жильцов – кровати, холодильники, чайники, микроволновые печи.

Вечной темой остается обеспечение доступной городской среды для инвалидов. Уполномоченный выступил с несколькими инициативами в этом направлении.

Прежде всего, он считает необходимым вернуться к прежней системе обеспечения инвалидов войны транспортом, когда им бесплатно предоставляли автомобили, а по прошествии установленного срока заменяли их на новые или выплачивали денежную компенсацию. На той же позиции стоит и Конституционный Суд, который по иску одного из ветеранов разъяснил, что изменение законодательства *«не исключает обязанность Российской Федерации обеспечить инвалидам Великой Отечественной войны – лицам с особым правовым статусом, вытекающим из признания их заслуг перед Отечеством, при наличии установленных до 1 января 2005 года соответствующих медицинских показаний, бесплатную замену транспортного средства по истечении 7 лет его эксплуатации или выплату адекватной денежной компенсации»*.

Однако направлять в суд поодиночке пожилых ветеранов – инвалидов недопустимо. Уполномоченный обратился к Губернатору Санкт-Петербурга с вопросом о возможности разработки закона Санкт-Петербурга, который установил бы дополнительные меры социальной поддержки для проживающих на территории Санкт-Петербурга инвалидов – ветеранов войны, нуждающихся в замене транспортных средств. Также Уполномоченный направил председателю Законода-

тельного Собрания Санкт-Петербурга и в Государственную Думу предложения о внесении изменений в Федеральные Законы «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов». Эти изменения должны восстановить право бесплатного получения нуждающимися инвалидами транспортных средств как средств технической реабилитации, либо, по выбору инвалидов, право на получение соразмерной денежной компенсации.

Но даже если у инвалида есть специальный автомобиль, он постоянно сталкивается с проблемой парковки. Для них в обязательном порядке отводятся специальные парковочные места поблизости от социальных объектов, но в действительности они оказываются занятыми машинами вполне здоровых водителей. С июня 2011 года за парковку в местах, обозначенных знаком «парковка только для инвалидов», предусмотрен штраф в размере от 3 до 5 тысяч рублей. Однако штраф не пугает нарушителей: в ходе совместной проверки с сотрудниками ГИБДД Петроградского района, проведенной возле здания Фонда социального страхования, за час были оштрафованы несколько водителей. Представители Уполномоченного слышали такие объяснения: «припарковалась только на минутку», «не заметил знака».

Уполномоченный констатировал: *«Общество не готово уступить инвалиду место. Необходимо к этому приучать и не только карательными мерами, как в данном случае, но и воспитательными».*

Уполномоченный принял также активное участие в общественном обсуждении проблемы доступа инвалидов-колясочников в метро. Эту проблему в своем обращении к Уполномоченному подняла студентка, которую не пустили в метро на инвалидной коляске. Сложность в том, что новые станции метро еще можно проектировать и строить с учётом потребностей инвалидов, но приспособление действующих сооружений в условиях Петербурга представляется крайне технически сложным.

В настоящее время вопрос находится в стадии решения. Конкурс, объявленный метрополитеном на разработку при-

способлений для транспортировки инвалидов, не состоялся из-за отсутствия заявок. Однако омбудсмен все же уверен, что в России достаточно грамотных специалистов, которые смогут найти техническое решение и для существующих станций.

Уполномоченный предложил сотрудникам метрополитена организовать помощь при спуске и подъеме инвалидов на эскалаторе, не забывая в то же время о безопасности других пассажиров. Это предложение было реализовано: сейчас на каждой станции предусмотрено наличие сотрудника метрополитена, который вдвоем с сопровождающим провозит инвалида по эскалатору.

Уполномоченный предлагал также восстановить право бесплатного проезда для ветеранов боевых действий на всех видах городского пассажирского транспорта. До 2004 года такое право было предусмотрено Федеральным Законом «О ветеранах», но в ходе монетизации льгот оно было отменено. И в данном случае Конституционный Суд многократно в своих постановлениях указывал на то, что правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и обязал на федеральном и региональном уровне установить новую форму поддержки ветеранов боевых действий, чтобы обеспечить им возможность беспрепятственно пользоваться услугами городского транспорта. Однако до настоящего времени соразмерная компенсация ветеранам боевых действий законодательством не предусмотрена.

Уполномоченный обратился в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и в Государственную Думу с предложением о внесении соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Но проблемы транспортной доступности важны не только для инвалидов. Четыре тысячи жителей поселка Хвойный, который входит в состав Красносельского района Санкт-Петербурга, более 10 лет фактически лишены возможности пользоваться социальными объектами из-за отсутствия общественного транспорта. Все социальные объекты (поликли-

ники, больницы, детсады, отделения милиции, магазины, баня) находятся в Красном Селе, в 15 километрах от Хвойного. Два населенных пункта связывает автомобильная дорога, но общественный транспорт по ней не ходит уже многие годы.

Глава муниципального образования вместе с жителями постоянно ходатайствуют перед ответственными городскими структурами о необходимости срочно решить вопрос с транспортным сообщением Красного Села и поселка Хвойный. Однако получали в ответ лишь различные отговорки, оправдывающие бездействие. Самая распространенная из них – неудовлетворительное состояние дороги, которая не отвечает требованиям безопасности для общественного транспорта.

Уполномоченный организовал выездную проверку в поселок, в ходе которой специалисты убедились: состояние дорожного полотна на этом участке мало чем отличается от тех дорог, которые к нему привели, и потому аргумент о «неудовлетворительном состоянии дороги» нельзя считать убедительным. Таким образом, по мнению проверяющих, городской Комитет по транспорту не предпринял необходимых мер для того, чтобы обеспечить транспортное сообщение. По результатам выездной проверки омбудсмен обратился к вице-губернатору Санкт-Петербурга с просьбой принять необходимые решения и организовать регулярное транспортное сообщение между поселком Хвойным и Красным селом, так как это крайне необходимо для восстановления ущемленных прав жителей.

После длительной переписки в начале 2012 года поступил ответ, в котором сообщалось, что дорожно-строительные мероприятия, необходимые для открытия движения автобусов по маршруту «г. Красное Село – Телези – микрорайон Хвойный», определены и предусмотрены к реализации в 2012 – 2013 годах.

Предметом жалоб часто становится существующая система государственной медицинской помощи. Так, стало уже системой, что в январе каждого года из-за бюрократических препон блокируется поставка самых распространенных, жиз-

ненно необходимых лекарств. Но и в течение года регулярно возникают проблемы с лекарственным обеспечением тяжелобольных, которые не могут получить выписанные им бесплатные препараты. Как правило, после обращения Уполномоченного по каждому такому случаю городские службы здравоохранения находят возможность обеспечения больного необходимыми лекарствами; но нельзя считать нормальным такое положение дел, когда реализация законного права человека зависит от протекции чиновника.

Серьезную проблему составляет также обеспечение лекарствами детей. Средства массовой информации часто рассказывают истории о тяжелобольных детях, жизнь которых зависит от дорогостоящего лекарства, и организуют для них сбор благотворительных пожертвований. Сограждане откликаются на эти просьбы, и многие обреченные благодаря им получают право на вторую жизнь. Но, по мнению Уполномоченного, так не должно быть: помощь родителям должны оказывать не сердобольные граждане, а государство, тем самым обеспечивая детям равное право на жизнь независимо от материального достатка их родителей. Уполномоченный предложил создать федеральную комиссию, которая оценит возможные затраты, необходимые для приобретения лекарств для серьезно больных детей. *«Государство, богатое нефтью и газом, должно правильно расставить приоритеты и изыскать эти средства в бюджете»*, - отметил он.

## **2.12. Право на труд и отдых**

*« Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. 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».* (Декларация, статья 23).

Как показал опыт деятельности Уполномоченного, в основном нарушения трудовых прав граждан происходят из-за недобросовестности работодателей, а также по причине некомпетентности самих граждан, не владеющих знаниями действующего законодательства, регулирующего трудовые отношения. Зачастую люди просто не знают, куда обратиться за защитой своих прав.

Государство принимает на себя обязательства и осуществляет ряд мер по защите вышеуказанного комплекса прав; однако встречаются случаи, когда нарушения трудовых прав допускают сами государственные органы или подведомственные им учреждения.

Социальный работник из Адмиралтейского района К., проработавшая в районном Центре социального обслуживания населения более 16 лет, сумела отстоять право на надлежащую профессиональную аттестацию только после вмешательства Уполномоченного. Женщина подготовила пакет документов и сдала его в аттестационную комиссию для прохождения профессиональной аттестации на первую квалификационную категорию, однако заседание комиссии не назначили. Это было сделано лишь спустя 5 месяцев, но на аттестации ей сообщили, что она может претендовать на присвоение только второй квалификационной категории. Заявительница посчитала свои профессиональные права ущемленными.

В Комитете по социальной политике ей отказались помочь, заявив, что по закону специалистам по социальной работе рекомендовано присваивать квалификационные категории в четкой последовательности: вторая, первая и высшая. Однако Уполномоченному в том же Комитете сообщили, что новые методические рекомендации для аттестационных комиссий, действительно, позволяют специалистам с большим стажем, имеющим высокие профессиональные достижения, проходить аттестацию вне указанной последовательности. К. всем этим требованиям соответствует: она имеет высшее образование, постоянно повышает и регулярно подтверждает свой профессиональный уровень. Кроме того, она является

автором «Алгоритма по оказанию помощи бывшим осужденным», который успешно применяется в работе Центра.

В итоге К. смогла подать документы на прохождение аттестации сразу на высшую квалификационную категорию.

Светлана Г. проходила службу в армии по контракту. Но в декабре 2009 г. её должность сократили, что грозило ей и двум ее детям, помимо прочего, выселением на улицу: комната в военном общежитии была их единственным жильем. Ради сохранения жилья Г. срочно нашла работу телеграфиста в другой военной части в Центре управления кризисных ситуаций, но в феврале 2011-го вновь попала под сокращение.

Начальник дважды отказывал ей в предоставлении другой должности, мотивируя это тем, что рассматривает только кандидатуру мужчины. В первый раз он отказал ей в должности начальника склада, хотя до этого по его же приказу Г. работала на трёх складах одновременно. Второй раз не взял на должность связиста, хотя у Г. есть соответствующая квалификация. После обращения Уполномоченного к военному прокурору Ленинградской военной части Г. в течение месяца была назначена на должность начальника аппаратной отделения средств узла связи.

Особо циничным представляется случай с 16-летней девочкой-инвалидом. Ее мать сообщила, что ее дочь, проработав всё лето в Центре социальной реабилитации инвалидов и детей-инвалидов Колпинского района «Поддержка», не получила в результате ни копейки. *«Каждый месяц с 01.06.2011 по 31.08.2011 с детьми заключали договор и выдавали расчетные листки о начислении заработной платы. Заработную плату обещали выплачивать не позднее 10 числа каждого месяца в соответствии с договором. Но она не выплачивалась ни за июнь, ни за июль, ни за август. На вопрос родителей о зарплате СПб ГУ ЦСРИДИ «Поддержка» кормит всех обещаниями»,* - пишет заявитель. Уполномоченный передал материалы этого дела в Государственную инспекцию труда и в прокуратуру Колпинского района, после чего заработная плата была выплачена.

Как ни странно, трудовые права своих работников нарушают даже благотворительные организации. В сентябре прошлого года гражданка Г. устроилась на работу в Санкт-Петербургскую общественную организацию инвалидов и пенсионеров «Санкт-Петербургский еврейский благотворительный центр «Забота-Хэсэд Авраам» на должность социального работника. Однако через некоторое время у Г. возникли претензии к работодателю, и она написала жалобу. Проверка показала следующее: в трудовом договоре не были установлены конкретные сроки выплаты заработной платы, работник не был ознакомлен под роспись с правилами внутреннего распорядка, заработная плата за сентябрь, октябрь и ноябрь была выплачена с нарушением сроков.

По результатам проверки, инициированной Уполномоченным, работодателю было предписано выплатить компенсацию гражданке Г. Также работодатель привлечен к административной ответственности в виде штрафа.

По понятным причинам особенно часто встречаются жалобы на нарушение трудовых прав в коммерческих структурах. Наиболее популярны жалобы на невыплату заработанных денег. Как правило, подобные жалобы передавались на рассмотрение Государственной инспекции труда или прокуратуры, поскольку именно на эти органы возложены обязанности государственного контроля за исполнением трудового законодательства.

Работники детского оздоровительного лагеря «Северная звезда» жаловались на многочисленные нарушения трудовых прав. Проверку их информации сотрудники аппарата Уполномоченного проводили совместно с Комитетом по молодежной политике. В результате проверки выяснилось, что нарушения и недочеты в этой сфере действительно имеются. Штат сотрудников лагеря был укомплектован не полностью, трудовые отношения оформлены не со всеми сотрудниками, а работающим не выданы на руки заключенные трудовые договоры. Кроме трудовых норм, были выявлены нарушения санитарных правил и требований пожарной безопасности. Результаты проверки были направлены руководству лагеря, в

прокуратуру Московского района, в Комитет по молодежной политике и в территориальное отделение Роспотребнадзора. По иску Роспотребнадзора суд привлек директора «Северной звезды» к административной ответственности за допущенные нарушения санитарно-эпидемиологических норм и неисполнение ранее выдававшегося предписания.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно со специалистами Государственной инспекции труда в городе Санкт-Петербурге был проведен тематический прием граждан по вопросам, связанным с нарушением трудовых прав. Всего на прием обратилось 14 человек. В основном нарушения касались невыплаты заработной платы, незаконного увольнения, оформления трудовых книжек с нарушением установленных правил, отказа в приеме на работу, несогласия с увольнением и оплатной больничного листа, жалоб на судебные постановления. В ходе приёма каждый заявитель получил консультацию и исчерпывающие разъяснения трудового законодательства, а по их жалобам направлялись обращения в государственные органы, к компетенции которых относится разрешение поставленных вопросов.

Один из заявителей в ходе приема сообщил, что не может найти работу, хотя высшее образование дает ему право трудиться преподавателем, тифлопедагогом, логопедом, психологом, социальным педагогом. Причиной, по мнению заявителя, является его травмированное в детстве лицо. Однако прямых доказательств, подтверждающих именно такую причину отказов, заявитель представить не мог. Уполномоченный направил запрос в Комитет по занятости с просьбой содействовать трудоустройству заявителя.

Особо сложный комплекс проблем, в котором трудовые права неразрывно переплетаются с правами на свободу передвижения и правилами миграционного и регистрационного учета, представляет собой обеспечение прав трудовых мигрантов. Мигранты не часто самостоятельно обращаются за помощью в государственные органы: одни просто не знают своих прав и способов их защиты, другие боятся потерять работу даже в тех случаях, когда возникают проблемы с ра-

ботодателем, третьи работают нелегально и не хотят привлекать к себе внимание.

Тематические приемы, проведенные совместно специалистами аппарата Уполномоченного и УФМС, еще раз подтвердили наличие разнообразных проблем в сфере труда мигрантов. Жаловались на незаконные увольнения, невыплаты зарплаты трудовым мигрантам, проблемы постановки на миграционный учет. Нарушения миграционного законодательства допускают и работодатели, которые привлекают иностранных граждан на работу без необходимых документов, и сами мигранты, которые работают без соответствующих разрешений. Проверки показали, что в большинстве случаев жалобы граждан связаны либо с их завышенными ожиданиями, не подкрепленными законом, либо с незнанием порядка решения проблемы.

Как показали итоги проверок и приемов граждан, проводившихся сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно со специалистами УФМС, проблемы в данной сфере существуют не только у работников, но и у работодателей, занимающихся официальным оформлением разрешений на работу для иностранных граждан. Внимательный анализ рассмотренных обращений и выявленных нарушений показал, что существующая система легализации труда иностранных работников настолько несовершенна, что перед законопослушными работодателями и работниками возникают почти непреодолимые административные барьеры.

Так, многие работодатели жаловались на некомпетентность сотрудников УФМС, которая в дальнейшем приводила к необходимости повторного обращения граждан в УФМС. Кроме того, заявители жаловались на невозможность самостоятельно попасть на прием: во-первых, из-за того, что трудно дозвониться по указанным УФМС телефонам для записи на прием, во-вторых, из-за конфликтных ситуаций со службой безопасности, которая выстраивала свою очередь, и в результате граждане, которые провели всю ночь у стен УФМС, желая попасть на приём, оказывались вне этой «льготной» очереди.

Так, представительница одной из организаций жаловалась на то, что не может попасть на прием в УФМС, чтобы оформить разрешения на работу иностранным гражданам, которых они принимают в течение нескольких лет: *«Мы смогли дозвониться в УФМС 2 раза: один раз сдали пять комплектов документов, второй раз примут тоже пять, у нас останется еще 12 комплектов документов, готовых к сдаче. А между тем, время идет, регистрация заканчивается»*. Действительно, сроки пребывания иностранных граждан на территории России жестко ограничены, и если они не успеют оформить разрешение на работу, то им придется покидать пределы Российской Федерации. А у многих на это просто нет средств.

Действующая система квотирования привлеченных иностранных работников также представляется крайне несовершенной. Индивидуальные предприниматели зачастую заявляют о потребности в большом количестве иностранных работников, а фактически принимают на работу гораздо меньше. Так, в ходе проверки, проведенной совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга и УФМС, выяснилось, что все проверенные предприниматели подавали заявку на 40-100 работников, а на работу оформляли от 1 до 10 человек. Сами работодатели объясняют такое положение высокой текучестью кадров: иностранные работники после получения разрешения на работу имеют право свободно расторгнуть трудовой договор и перейти работать в другую организацию, при этом квота для предпринимателя уменьшается.

Кроме того, в ходе беседы с некоторыми гражданами Узбекистана, Таджикистана было установлено, что к трудовой деятельности они зачастую привлекаются без соответствующего оформления на работу. Каждое утро они собираются на своеобразной «бирже труда», где предприниматель отбирает для работы нужное ему количество работников (грузчиков, водителей автокаров и т.д.), обеспечивает их работой на один день (без надлежащего оформления), а в конце рабочего дня должен выплатить им зарплату (что ничем не гарантировано). Так повторяется изо дня в день. Таким обра-

зом происходит нарушение трудового и миграционного законодательства как со стороны работодателя, так и со стороны иностранного работника, причем последний оказывается в наиболее уязвимом положении: он не только не имеет гарантий на оплату труда и его безопасность, но и в случае неоднократного привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства может быть выдворен с запретом на въезд в Российскую Федерацию до 5 лет.

Итоги проверки, а также практика рассмотрения обращений граждан на имя Уполномоченного, приводят к выводу о необходимости корректировки действующего законодательства в сфере регулирования трудовых отношений с иностранными гражданами.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2003 № 167 «О порядке предоставления приглашающей стороной гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» предусматривает гарантии только для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в визовом порядке, в отношении которых имеется как приглашающая, так и принимающая сторона, а на иностранных граждан, прибывших в безвизовом порядке, не распространяется. Необходимо включить в сферу действия этого постановления иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности и в безвизовом режиме (т.е. без оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию), а также возложить на работодателя обязанности принимающей стороны.

2. Необходимо усовершенствовать механизм квотирования иностранной рабочей силы для малого и среднего бизнеса. Сейчас квота устанавливается Правительством Российской Федерации общим числом для иностранных граждан, въехавших на территорию Российской Федерации как в визовом, так и безвизовом порядке. При этом работодатели, привлекающие иностранных работников, прибывающих в

Российскую Федерацию в визовом порядке, тратят на оформление документов гораздо больше времени, так как им до оформления разрешений на работу на иностранного работника необходимо сначала получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы на работу. Иностранцы же, прибывшие в безвизовом порядке, оформляют разрешение на работу самостоятельно; срок оформления такого разрешения - десять дней с момента подачи документов.

Таким образом, иностранными гражданами из стран с безвизовым порядком въезда может быть «выбрана» вся квота, а законопослушные работодатели, своевременно подав заявку, оплатив госпошину за каждого привлекаемого иностранного работника, получив разрешение на привлечение рабочей силы и выполнив все прочие требования законодательства, могут столкнуться с тем, что квота на выдачу разрешений на работу уже использована. При этом, поскольку юридически значимое действие - выдача разрешения на привлечение иностранной рабочей силы - состоялось, то вернуть хотя бы деньги, потраченные на уплату госпошины, работодатель не может.

Таким образом, представляется целесообразным на законодательном уровне гарантировать работодателю, получившему разрешение на привлечение и использование иностранных работников, получение также и разрешений на работу для привлекаемых им иностранных работников. С этой целью необходимо из общей квоты выделить квоту на иностранных граждан, прибывающих в визовом режиме, причем размер квоты не должен быть меньше, чем количество разрешений на привлечение.

3. Пункт 3-1 статьи 13.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» допускает возможность заключения иностранным гражданином, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, трудового договора с работодателем раньше, чем им будет получено разрешение на работу. Данное допущение нелогично и должно быть устранено: получается, что еще не

имея разрешения на работу, иностранный гражданин (лицо без гражданства) уже урегулировало свои трудовые либо гражданско-правовые отношения с работодателем (заказчиком) и вправе осуществлять их. Этот вопрос тем более нуждается в четкой регламентации с учетом того обстоятельства, что миграционный орган принимает решение о выдаче (отказе в выдаче) разрешения на работу с учетом действующих квот (пункт 6 той же статьи Федерального закона).

4. Законодательные и административные барьеры нередко приводят к тому, что прибывший в безвизовом порядке трудовой мигрант не может легально получить работу. В условиях крайней неэффективности механизмов контроля за исполнением миграционного законодательства работник не покидает страну, а переходит в теневой сектор экономики, становясь объектом внимания криминальной среды, в том числе может попасть в рабство к своим же соотечественникам. Будучи абсолютно бесправным, работая без оформления трудовых отношений, он практически не имеет шансов законным путем отстаивать свои трудовые права. В данной сфере также необходим новый подход к комплексному решению проблемы.

Особого внимания требует проблема состояния здоровья трудовых мигрантов и прочих лиц, въезжающих на территорию Российской Федерации. Например, согласно действующему порядку, медицинские заключения об отсутствии или наличии опасных заболеваний представляются иностранными гражданами, прибывшими в Россию в безвизовом порядке, в течение месяца после получения разрешения на работу, а в случае, если разрешение на работу выдается на срок менее 90 дней, представление каких-либо медицинских документов вообще не требуется. Не требуется от них заключение о состоянии здоровья и при получении патента – документа, наличие которого является условием для привлечения к трудовой (гражданско-правовой) деятельности на территории Российской Федерации. Это может повлечь за собой негативные последствия, так как наличие серьезных заболеваний у иностранных граждан накладывает определенный

запрет не только на осуществление ими трудовой деятельности, но и на нахождение на территории Российской Федерации. Получивший разрешение на работу иностранный гражданин, узнав о наличии у него опасного заболевания, как правило, не возвращается на родину, а уходит на нелегальное положение, создавая опасность для окружающих.

Поскольку решение данных вопросов невозможно без специального законодательного регулирования, Уполномоченный направил Председателю Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н.Плигину свои предложения о том, чтобы для иностранных граждан (лиц без гражданства), прибывших в Россию в порядке, не требующем получения визы, была установлена обязанность подавать справку об отсутствии опасных инфекционных заболеваний одновременно с подачей заявлений о выдаче разрешения на временное проживание, разрешения или патента на осуществление трудовой деятельности.

### **2.13. Право на государственную защиту**

*«Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены».* (Декларация, статья 28).

Эта статья Декларации связывает фундаментальные права человека с обязанностями государства по их обеспечению. В частности, одна из главных обязанностей органов государственной власти – обеспечение безопасности человека в самых различных обстоятельствах.

Как известно, изношенные теплосети – одна из «болезней» точек Санкт-Петербурга. Сотни километров труб эксплуатируются более 25 лет, что является превышением порогового срока. Опасные очаги прорывов регулярно возникают и в центральных, и в «спальных», и в промышленных райо-

нах города, и каждый год при этом серьезно страдают люди. В письме, направленном в Правительство города, Уполномоченный констатировал: от того, насколько эффективной окажется работа по ремонту теплосетей, зависит безопасность жизни и здоровья граждан, сохранность их имущества, целостность фундаментов зданий. Он отметил, что при формировании адресных программ ремонта теплосетей нужно уделять внимание в первую очередь участкам трубопроводов, которые расположены в зонах массового скопления людей.

Важно также, чтобы люди знали, как правильно вести себя в условиях прорывов теплосетей, поэтому информация о правилах безопасности в местах аварий должна быть легко доступной. Необходимо размещать на информационных стендах в местах массового посещения людей контактные телефоны специализированных служб, по которым граждане смогут оперативно сообщить о прорывах, и советы специалистов о том, как оказать первую помощь лицам, пострадавшим от попадания в промоины. Аварийные службы должны более оперативно реагировать на информацию об инцидентах, вовремя выставляя сигнальные ограждения в местах прорывов и на путях подхода или подъезда к ним, локализовать дефекты, чтобы исключить попадание в опасные зоны граждан и автотранспорта, участков автомагистралей.

В ответном письме, полученном из городского Правительства, сообщается о мерах, которые предпринимаются для защиты населения от прорывов тепловых сетей. В частности, сообщается о тепловой аэросъемке, геофизических исследованиях и других современных методиках, которые позволяют получить достоверную картину дефектов теплосетей. В письме приводятся данные об использовании новых методов прокладки трубопроводов, о применении средств электрохимической защиты тепловых коммуникаций от коррозии. По информации Правительства города, в настоящее время ведущие теплоснабжающие организации разработали информационно-аналитическую систему оценки эксплуатационного ресурса трубопроводов. Сведения, которые аккумулируются в системе, стали основой для формирования программ

капитального ремонта и реконструкции теплосетей. При формировании адресных программ ремонта теплосетей в 2011 году и в последующие годы при включении объекта в программу в обязательном порядке будет учитываться такой критерий, как тяжесть возможных последствий при возникновении повреждений теплотрассы.

Для Петербурга важное значение имеет и обеспечение безопасности людей на водных объектах, тем более что флот маломерных судов постоянно растет. Между тем, как показывает практика последних лет, для борьбы с чрезвычайными ситуациями на воде в Петербурге не хватает спасателей. В настоящее время в городе действует 17 спасательных станций, скоро должны заработать еще 4, но проблема заключается в том, что объемы работы за последние годы существенно возросли, а численность местных спасателей осталась прежней. Поэтому руководство поисково-спасательной службы ставит перед городскими властями вопрос об увеличении штата спасателей на 112 человек. По их расчетам, тогда служба сможет самостоятельно оперативно ликвидировать возникающие чрезвычайные ситуации. Сейчас спасатели нередко вынуждены просить помощи у подразделений МЧС России, но на ожидание каждый раз уходит драгоценное время, а счет иногда идет на минуты. В идеале каждая станция должна быть укомплектована таким образом, чтобы самостоятельно справляться с любыми происшествиями в зоне своей ответственности.

Уполномоченный поддержал просьбу спасателей: *«Необходимо срочно увеличивать штаты поисково-спасательной службы, иначе мы и впредь будем терять людей, лишая их главного права – на жизнь. Нужно сделать всё, чтобы человек, с которым случилась беда на воде, мог вовремя получить необходимую помощь»*. В итоге совместной работы бюджетное финансирование поисково-спасательной службы Санкт-Петербурга в 2011 году было увеличено на 11 млн. руб.

Производство и реализация фальсифицированных продуктов, алкоголя и лекарств представляет существенную

угрозу жизни и здоровью людей. Согласно информационному сообщению Роспотребнадзора, число зарегистрированных в 2010 году вспышек инфекционных болезней превысило среднемноголетние цифры практически в 2 раза, при этом более двух третей (67%) таких групповых заболеваний связаны с употреблением некачественной пищи. Особенно высок процент подделок на рынке алкогольной продукции, где по отдельным маркам и видам (в первую очередь, водка, коньячные изделия и вино) он достигает 30-40%, между тем как по данным Всемирной организации здравоохранения в России от злоупотребления спиртным погибает каждый пятый гражданин.

Фальсификация лекарственных препаратов, как минимум, приводит к «выбиванию» денег из больных без какого-либо лечебного эффекта, а в худшем случае может повлечь за собой угрозу здоровью и жизни граждан. По данным Росздравнадзора особенно много (не менее 80%) подделок приходится на зарубежные препараты, что связано с их более высокой ценой в сравнении с отечественными аналогами.

Уполномоченный направил Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации В.П.Лукину и в Государственную Думу предложения о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации с тем, чтобы классифицировать продажу подделок как умышленные преступления против жизни и здоровья человека и применять в таких случаях более жёсткую меру наказания. Петербургский омбудсмен предложил ввести в качестве меры наказания за указанные нарушения запрет на осуществление деятельности, связанной с производством и реализацией товаров населению сроком до 20 лет, а также повысить размер штрафных санкций, налагаемых в соответствии с частями 1-2 статьи 238 УК РФ за совершение вышеуказанных преступлений. Кроме того, в подобных случаях, по мнению Уполномоченного, необходим дифференцированный подход: не должно быть одинакового наказания за продажу просроченного йогурта и за сбыт фальсифицированной водки или лекарства, прием которых может привести к смертельному исходу.

Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству сообщил, что предложения Уполномоченного приняты к сведению и будут использованы в законотворческой деятельности Комитета.

Экологические проблемы зачастую не ограничиваются территорией города, и для их решения требуется объединение усилий городских и областных структур. Петербургский Уполномоченный совместно с Уполномоченным по правам человека в Ленинградской области озаботились проблемой загрязнения рек Охты и Оккервиля, что угрожало экологическому состоянию более крупных водных артерий города. Областные власти планировали к 2016 году построить и запустить новый комплекс очистных сооружений. По расчетам разработчиков, его мощности решат проблему очистки сточных вод как уже из существующих домов, так и из тех объектов, которые будут построены к тому времени. Но проблема остро стоит уже сейчас, поэтому органы местного самоуправления предложили построить в 2011 году на своей территории дополнительные очистные сооружения, которые смогут частично снизить существующую нагрузку.

В начале летнего сезона 2011 года Уполномоченный совместно с природоохранной прокуратурой Санкт-Петербурга организовал проверку популярных зон летнего отдыха в посёлке Лисий нос на побережье Финского залива и в парковой зоне «Шувалово-Озерки». Как выяснилось, к приему горожан они не были готовы. В акваториях Финского залива существенно превышен бактериальный уровень загрязнения воды, поэтому купание запрещено. Загрязнение водоемов усугубляется замусориванием как прибрежной территории, так и зон зеленых насаждений: проверкой выявлены крупные несанкционированные свалки, в том числе в водоохраных зонах. По фактам грубого нарушения санитарно-эпидемиологических норм Уполномоченный обратился к вице-губернатору Санкт-Петербурга, в ведении которого находятся вопросы охраны рекреационных зон, а также в

территориальное управление Роспотребнадзора и природоохранную прокуратуру.

По данным Роспотребнадзора, уже в июле 2011 года в поселке Лисий нос пляжная территория была приведена в удовлетворительное состояние, прилегающую лесную территорию и береговую полосу очистили от мусора. На территории установлены два модульных туалета, кабины для переодевания, урны для сбора бытовых отходов, оборудована контейнерная площадка с влагонепроницаемым покрытием. Администрация Приморского района со своей стороны констатировала, что на территории пляжа «Морские дубки» в Лисьем носу наведен порядок. Прилегающая лесопосадка, песок и береговая полоса водного объекта очищены от мусора, газоны скошены. Однако качество воды в этой части Финского залива по результатам лабораторных исследований проб признано неудовлетворительным, и на информационных стендах размещены предупреждения для граждан о риске инфекционных заболеваний в процессе купания.

По данным администрации Выборгского района, пляжи Среднего и Нижнего Суздальских озер летом были очищены от мусора, укомплектованы урнами и кабинками для переодевания. Выявленные скопления мусора ликвидированы. Кроме того, для поддержания порядка Выборгская администрация провела аукцион и заключила контракт с обслуживающей организацией на уборку рекреационных зон Суздальских озер.

Кроме «стихийных» угроз, безопасности граждан нередко угрожают действия других лиц. Громкая история о жестоком избиении учительницы начальных классов в школе № 339 Невского района на глазах у школьников стала поводом для принятия решительных мер к недопущению подобных происшествий в дальнейшем.

Расследованием данного преступления занимались правоохранительные органы, а Уполномоченный задался вопросом о том, какие дополнительные меры по обеспечению безопасности в учебных заведениях города будут приняты для предотвращения подобных преступлений. В городском Ко-

митете по образованию омбудсмену сообщили, что пострадавшей учительнице была оказана необходимая психологическая и материальная поддержка. Для нормализации ситуации в школе с учащимися начальных классов работали психологи, провели родительские собрания, разработали план реабилитационных мероприятий, провели внеплановый инструктаж по обеспечению безопасности учащихся и всех работников школы. Кроме того, для принятия дополнительных мер по обеспечению безопасности образовательных учреждений Комитет по образованию предложил главам районов Санкт-Петербурга усилить пропускной режим и контроль за охраной зданий и территорий образовательных учреждений (в том числе установить системы видеонаблюдения).

Хулиганство в быту – одна из распространенных причин обращений граждан. Жалоба гражданки Щ. на алкогольные дебоши ее мужа была бы типичной, если бы не тот факт, что ее муж – сам бывший сотрудник милиции. Видимо, именно по этой причине отдел участковых уполномоченных милиции УВД по Невскому району Санкт-Петербурга никак не реагировал на регулярные жалобы женщины на поведение их недавнего коллеги. Между тем, как рассказала заявительница, обстановка все обострялась: муж в состоянии сильного алкогольного опьянения дрался с женой, оскорблял её в присутствии дочери и даже выгонял из дома. Много раз Щ. с дочкой была вынуждена уезжать к родственникам.

*«У ребенка начали выпадать клоками волосы, на нервной почве на коже рук началось раздражение, которое обострялось каждый раз, как только муж приходил домой пьяным»,* - написала в письме Уполномоченному Щ.

Когда во время очередного приступа бывший участковый избил супругу, терпение её кончилось. Щ. зафиксировала телесные повреждения в травмпункте, откуда была направлена телефонограмма в 45 отдел милиции для принятия мер. Вскоре оттуда пришло уведомление о направлении материалов дела в суд. Однако судья в принятии заявления о привлечении гражданина Щ. к уголовной ответственности отказала в виду неправильного составления заявления. «А

*ведь заявление о привлечении к ответственности мне помогало составлять участковый», - пишет заявительница.*

Женщина обратилась по телефону горячей линии ГУ МВД, однако ответ её шокировал: *«Оснований постановления Щ. на учет нет, факты, указанные в обращении объективного подтверждения не нашли».*

Уполномоченный обратился к прокурору Невского района с просьбой о проверке приведенных фактов. В результате доводы гражданки Щ. о бездействии сотрудников 45 отдела милиции УВД по Невскому району, а также нарушения прав несовершеннолетнего ребенка нашли свое подтверждение. В адрес УВД по Невскому району прокурором внесено представление, гражданин Щ. поставлен на профилактический учет как лицо, допускающее правонарушения в быту, в отношении него возбуждено административное производство по статье «неисполнение родителями обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних». Пострадавшей женщине было разъяснено ее право повторного обращения в суд с заявлением о привлечении супруга к уголовной ответственности.

Как ни странно, нередко люди не заботятся даже о собственной безопасности. Гражданка Б. пожаловалась Уполномоченному на то, что соседи по лестничной площадке незаконно установили железную дверь в приквартирном холле и стали хранить там вещи. За закрытой дверью оказался пожарный кран, а также счетчики электроэнергии.

Первым делом заявительница сообщила о потенциальной опасности в пожарную службу. Но вместо реальных действий, получила из отдела государственного пожарного надзора Приморского района ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу отписку, в которой говорилось о том, что проверку провести нельзя из-за того... что в заявлении не указаны имена и фамилии лиц, допустивших нарушение. Хотя сам факт нарушения очевиден, а проводить расследование и устанавливать виновных – обязанность именно правоохранительных органов, а не обычной жительницы. Только после обращения Уполномоченного в ГУ МЧС России по Санкт-

Петербургу и в районную администрацию проверки состоялись, и факты, изложенные в обращении, подтвердились. В отношении управляющей компании было возбуждено дело об административном правонарушении; собственников, самовольно установивших дверь, обязали привести помещение в изначальное состояние. Если же этого не произойдет, то районные чиновники намерены добиваться исполнения решения через суд. Кроме того, по фактам бездействия отдела надзорной деятельности Приморского района ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу проводится служебная проверка.

Не только в обращениях к Уполномоченному, но и в средствах массовой информации нашло отражение дело петербурженки К., которая много лет содержала у себя в квартире более 10 собак. Соседи жаловались на то, что собаки практически не выгуливаются, свои нужды большей частью справляют на балконе. Когда К. самовольно разрушила на кухне своей квартиры вентиляционную шахту, шум и запах в прилегающих квартирах еще более усилились. Суд еще в 2006 году обязал гражданку К. освободить квартиру от собак, однако решение это до сих пор не исполнено.

По заявлению Уполномоченного представителя Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга провели очередную проверку. Вентиляционный канал был восстановлен.

Особый вопрос – соблюдение прав страдающих психическими болезнями. Эта тема всегда находится в центре внимания и дискуссий правозащитных структур, однако при этом далеко не всегда вспоминают о законных правах и безопасности здоровых людей. Жители одного из домов на Краснопутиловской улице только с помощью Уполномоченного добились отправки в психиатрический стационар хронического больного И., который многие месяцы терроризировал их. Когда И. на время покидал лечебницу, жильцы старались не приглашать гостей, да и сами не выходили на лестницу поодиночке: сосед разгуливал по лестнице в нижнем белье, оставлял на стенах нецензурные выражения, ломал почтовые ящики, кнопки звонков, перерезал интернет и

телефонные кабели, выбрасывал бутылки на припаркованные у дома автомобили, использовал газон в качестве туалета. Однажды, пробив ломом межэтажные перекрытия, И. заявил, что «отправил обратно скопища тараканов». Был даже зафиксирован случай, когда он напал на женщину. Тем не менее соседи великодушно сдерживались, понимая: человек болен. Они неоднократно обращались в милицию и к руководству психиатрического диспансера, но только после вмешательства Уполномоченного он был, наконец, отправлен на лечение. Кроме того, поскольку И. неоднократно проходил лечение в психиатрических клиниках города и при этом много лет регулярно совершал противоправные действия, грубо нарушающие общественный порядок, омбудсмен предложил органам опеки и попечительства обратиться в суд с заявлением о признании его недееспособным вследствие психического расстройства.

## **2.14. Осуществление обязанностей человека перед обществом**

*«Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности».* (Декларация, статья 29).

Примечательно, что все основополагающие акты, определяющие права и свободы человека, неизменно увязывают их со встречными обязанностями человека перед обществом. Так, приведенная выше норма Декларации коррелирует со статьями 57-59 Конституции Российской Федерации, определяющими обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду; защищать Отечество и нести военную или альтернативную гражданскую службу. В то же время исполнение обязанностей человека перед обществом регламентируется законодательством, которое, в частности, устанавливает рамки этих обязанностей и порядок их исполнения.

Постоянной темой внимания правозащитных организаций и предметом обращений к Уполномоченному является соблюдение действующего законодательства в процессе военного призыва. В связи с актуальностью проблемы, помимо оперативного рассмотрения поступающих обращений, в аппарате Уполномоченного в период военного призыва организуется тематическая телефонная «горячая линия», а также действует специальная рубрика на сайте, где вопросы могут задаваться анонимно.

В ходе рассмотрения данного круга вопросов были выявлены следующие ситуации, в которых возникают нарушения прав призывников:

1. Проблемы в реализации права призывников на надлежащее медицинское освидетельствование и права на освобождение от призыва по состоянию здоровья.

2. Проблемы с осуществлением права на предоставление отсрочки от призыва по различным основаниям.

3. Проблемы, связанные с несоблюдением формальных требований (например, задержка выдачи военного билета гражданину, признанному негодным к военной службе, что создавало ему препятствия при приеме на работу, поступлении в высшее учебное заведение, выезде за пределы Российской Федерации).

По результатам общегородской проверки, проведенной аппаратом Уполномоченного совместно с городской прокуратурой, можно назвать следующие характерные нарушения:

- ненадлежащее оповещение лиц призывного возраста о мероприятиях, связанных с призывом;
- доставление призывников в помещения районных отделов Военного комиссариата Санкт-Петербурга вместо служебных помещений органов внутренних дел, как предусмотрено законом;
- непринятие мер к приостановлению исполнения решений призывных комиссий, которые обжалованы призывниками или их представителями в суд или в призывную комиссию Санкт-Петербурга;

– принятие решений о призыве граждан без назначения призывникам всех положенных по закону обследований и анализов.

Сразу несколько из перечисленных нарушений были установлены при рассмотрении заявления призывника С. Полицейские застали его дома – он не скрывался, сам открыл им дверь. Проверив его документы, сотрудники правопорядка доставили гражданина С. в районный отдел военкомата. Там было проведено формальное медицинское обследование, по итогам которого призывник был признан годным к службе в армии и доставлен в городской сборный пункт призывников на Загородном проспекте. Там он провел 2 дня, дожидаясь отправки в войска, и за это время смог подать заявление о своем несогласии с решением призывной комиссии, после чего был отпущен домой. *«В отношении меня имели место следующие нарушения: на призывные мероприятия я был доставлен насильственно, повестка надлежащим образом мне не вручалась, при задержании никакие протоколы не составлялись, на заседании призывной комиссии я не присутствовал, она не проводилась»*, - написал С. в своем обращении к Уполномоченному.

Прокурорская проверка, проведенная по просьбе Уполномоченного, установила, что задержание молодого человека произошло на основании протокола об административном правонарушении, который составили в военкомате в связи с неявкой призывника. Однако документ был составлен с грубыми нарушениями законодательства, а задержанного должным образом не уведомили о дате, времени и месте рассмотрения дела. Кроме того, постановление о возбуждении административного расследования в отношении гражданина не выносилось, хотя по закону это необходимо, чтобы применить к нему такую меру, как привод. Таким образом, определение начальника отдела военного комиссариата по Красногвардейскому району об обеспечении привода было вынесено с нарушением действующего законодательства. По факту нарушения прокуратура района внесла представление с требованием привлечь виновных лиц к ответственности.

По-видимому, все еще непривычной как для должностных лиц, так и для самих призывников является такая форма исполнения гражданского долга, как альтернативная гражданская служба. По данным организационно-мобилизационного управления штаба Западного военного округа, в ходе призывной кампании, продолжавшейся с 1 апреля по 15 июля 2011 года, число направленных на альтернативную гражданскую службу составляет всего 0,1% от числа призванных. Тем не менее при реализации этого права также возникают конфликты. Так, гражданин И., состоящий на воинском учете в отделе Военного комиссариата Санкт-Петербурга по Выборгскому району, подал заявление в призывную комиссию о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, а затем явился на заседание комиссии в сопровождении представителей – родственников, имевших при себе доверенности. Хотя должностные лица Военного комиссариата Санкт-Петербурга на представительных совещаниях неоднократно разъясняли, что доверенное лицо имеет полное право присутствовать на заседаниях призывных комиссий вместе с призывником, но в данном случае один из ее руководителей призывной комиссии потребовал от представителей призывника, чтобы они удалились, а в ответ на отказ от выполнения неправомерных требований – вызвал полицию. Полицейские надели на призывника и его брата наручники и доставили их в 20 отдел полиции, где были возбуждены административные дела за «неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции». Братья И. провели в камере около 20 часов в ожидании суда, который не нашел оснований для привлечения их к административной ответственности и вернул материалы обратно в отдел полиции.

Мать братьев И. обратилась к Уполномоченному, который организовал по данным фактам проверку силами прокуратуры Выборгского района. В результате было отменено постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников полиции, которые задержали и доставили братьев И. в 20 отдел полиции, матери-

ал возвращен в следственный отдел для дополнительной проверки и дачи объективной правовой оценки действиям полицейских. Кроме того, в ходе проверки прокуратурой Выборгского района установлены факты нарушений условий содержания задержанных в КАЗ 20 отдела полиции.

По выявленным нарушениям прокуратура внесла представление начальнику УМВД РФ по Выборгскому району Санкт-Петербурга с требованием о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

В то же время следует отметить, что значительная часть обращений к Уполномоченному по вопросам призыва содержала не информацию о нарушениях закона, а просьбы о разъяснении действующего законодательства, которое регулирует права призывников и позволяет им самостоятельно защищать свои права. В связи с этим Уполномоченный организовал предоставление призывникам необходимой правовой информации по нескольким направлениям. Помимо постоянно действующей рубрики на официальном сайте Уполномоченного и телефонных «горячих линий», были выпущены и распространены специальные буклеты. Для предотвращения нарушений прав призывников совместно с прокуратурой был проведен обучающий семинар для должностных лиц, участвующих в процессе призыва. 19 ноября в рамках координационного совещания Уполномоченных по правам человека субъектов федерации Северо-Западного федерального округа состоялся «круглый стол» с участием представителей различных государственных органов, правозащитных организаций, образовательных и научных учреждений. В ходе обсуждения на «круглом столе» приводились данные о том, что около 70 процентов петербургских призывников имеют проблемы со здоровьем, около трети граждан по состоянию здоровья освобождаются от призыва. Этот показатель в Санкт-Петербурге выше, чем по Северо-Западному федеральному округу и в целом по России. По мнению специалистов, это последствия определенной среды обитания, в широком смысле слова, которая характеризуется низкой эф-

фективностью медицины, нехваткой бесплатных спортивных секций, недостатком бассейнов и т.д.

В подобной ситуации стремление военных чиновников любой ценой выполнить план призыва может привести к прямому нарушению закона. Так, по сообщению матери призывника К., призывная комиссия не приняла во внимание состояние здоровья ее сына, страдающего нервно-психическим расстройством, в результате чего он был направлен на службу в Нижегородскую область. Для организации проверки Уполномоченный обратился к коллеге – нижегородскому омбудсмену, который, в свою очередь, направил обращение военному прокурору Мулинского гарнизона. Степень годности К. к военной службе была перепроверена в результате его госпитализации в психоневрологическую больницу на территории Нижегородской области, где было подтверждено, что К. действительно страдает заболеванием, исключающим прохождение военной службы. После утверждения заключения военно-врачебной комиссии К. был уволен с военной службы по состоянию здоровья.

Призывник Д. сообщил Уполномоченному, что районный отдел военкомата счел его подлежащим призыву, несмотря на наличие хронического заболевания почек. По обращению Уполномоченного Д. был направлен на стационарное медицинское обследование, в связи с чем ему предоставлена отсрочка от призыва на 6 месяцев.

По мнению петербургского омбудсмена, необходимо принять все меры для исключения в будущем возможности призыва на военную службу больных людей. Соответствующее обращение Уполномоченный направил в прокуратуру.

Наибольшее количество конфликтов связано с объективностью оценки здоровья призывника: нередко заключения специалистов, проводящих освидетельствование, противоречат медицинским справкам, которые приносят на комиссию призывники. Сегодня в Санкт-Петербурге существует как минимум три перечня медицинских учреждений, которые имеют право проводить обследования призывников, далеко не всегда обладая соответствующим оборудованием,

что позволяет ставить под сомнение их заключения. По мнению Уполномоченного, было бы целесообразно определить один перечень медицинских учреждений, которые будут иметь право проводить обследование призывников. В этот перечень должны попасть те учреждения, уровень оснащения которых позволяет осуществлять наиболее качественное медицинское обследование. В этом случае их заключения будут иметь гораздо больший вес.

Свои предложения Уполномоченный направил вице-губернатору Санкт-Петербурга, курирующему данные вопросы. Рассмотрев их, Комитет по здравоохранению констатировал, что в Санкт-Петербурге существует несколько региональных правовых актов, определяющих перечни медицинских учреждений, в которых проходят обследование призывники. В результате остается неясность в том, каким перечнем руководствоваться, что приводит к дополнительным обращениям граждан. Комитет по здравоохранению предложил унифицировать правовые акты по медицинскому обследованию призывников в Санкт-Петербурге, а также утвердить перечень медицинских учреждений, уполномоченных проводить обследование.

С 2011 года в Санкт-Петербурге существует дополнительная возможность для разрешения конфликтов: функции третейского судьи в спорных ситуациях будет выполнять комиссия из квалифицированных специалистов медицинских стационаров города, находящихся в ведении Комитета по здравоохранению.

На упомянутом выше «круглом столе» 19 ноября обсуждались также подготовленные аппаратом Уполномоченного предложения о совершенствовании федерального законодательства о призыве граждан на военную службу. Данные предложения по итогам мероприятия были направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и в Совет Федерации с ходатайством об их поддержке. В числе прочих мер предлагается, например, следующее:

1. Предоставлять отсрочку от призыва на военную службу лицам призывного возраста, обучающимся в образо-

вательных учреждениях среднего профессионального образования, на весь период обучения, а не до 20 лет, как это установлено сейчас.

2. Вместо проблемной процедуры вручения повесток установить, что призывники, не имеющие действующих отсрочек или освобождений от призыва, обязаны добровольно являться в период призывных кампаний в военкоматы.

3. Ввести норму о приостановлении вынесения призывной комиссией решения в отношении призывника, если он подал в специализированную организацию заявление о проведении независимой военно-врачебной экспертизы – на период проведения такой экспертизы.

4. Уточнить основания проведения контрольного медицинского освидетельствования призывников.

5. Урегулировать право призывников, окончивших ВУ-Зы правоохранительных структур и получивших специальные звания, на предоставление отсрочки на период службы в указанных структурах.

6. Закрепить в Трудовом кодексе РФ (статья 83) гарантии продолжения трудовой деятельности для призывника по окончании срока службы.

7. Установить, что факт обжалования решения призывной комиссии призывником является самостоятельной уважительной причиной неявки призывника по повестке военного комиссариата.

8. Законодательно разрешить вопрос о предоставлении призывникам и их представителям возможности ознакомления с материалами личного дела призывника, а также о возможности участия представителей призывника в мероприятиях по призыву.

Большинство этих предложений Уполномоченного получило положительную оценку Совета Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Минобороны России.

### **3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 2011 ГОДУ**

#### **3.1. Развитие института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге**

Четырехлетний опыт существования в Санкт-Петербурге института Уполномоченного продемонстрировал несовершенство законодательства, регулирующего его деятельность, в связи с чем был принят и вступил в силу Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2011 № 410-81 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

Уполномоченный, инициировавший эти изменения, оценил их как своевременные и важные для дальнейшей деятельности защитника прав человека. Закон в новой редакции уточняет и расширяет права омбудсмана, что необходимо для более качественной защиты прав граждан. В новой редакции Закона зафиксированы многие направления работы, которые Уполномоченный уже начал осуществлять на практике, и в первую очередь правовое просвещение граждан, о необходимости и важности которого он начал говорить с первых же дней своей деятельности. Закон даёт право Уполномоченному издавать и безвозмездно распространять печатные материалы, которые содержат информацию о правах и свободах человека и гражданина и о способах их защиты, проводить семинары и «круглые столы» по данным проблемам, а также организовывать конкурсы, способствующие правовому просвещению граждан. Уполномоченный наделен правом на общественных началах входить в состав консультативных органов по обеспечению реализации полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Из новой редакции Закона об УПЧ был также исключен запрет на осуществление Уполномоченным политической деятельности и на членство его в политических партиях. Как

было подтверждено Верховным Судом<sup>4</sup>, установление такого запрета не входит в компетенцию субъекта Российской Федерации. Действительно, согласно статье 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Федеральный Закон «О политических партиях» предусматривает право всех граждан Российской Федерации на объединение в политические партии, в том числе право вступать в партии, воздерживаться от вступления или беспрепятственно выходить из них, право участвовать в деятельности партий. Для лиц, замещающих государственные или муниципальные должности или находящиеся на государственной или муниципальной службе, запрет на членство в партиях федеральным законом не установлен; однако им запрещено использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах какой-либо политической партии, или руководствоваться решениями партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, если они не являются депутатами. Ограничение права на вступление в политическую партию либо обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами. При этом статьей 23 Федерального Закона «О политических партиях» установлен прямой запрет на ограничение членства в политической партии по признаку профессиональной принадлежности.

Некоторые изменения в новой редакции Закона об УПЧ претерпел и текст присяги Уполномоченного: теперь от него не требуется «быть образцом скромности», зато впредь при осуществлении своей деятельности он должен руководствоваться не только нормами законодательства, но также «справедливостью и голосом совести».

Деятельность общественных помощников Уполномоченного, как предусматривает новая редакция закона, теперь

---

4 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10.02.2010 № 78-Г09-47.

будет привязана не к муниципальным образованиям, а к территории административных районов города.

Несмотря на внесенные изменения, законодательство Санкт-Петербурга, регламентирующее деятельность Уполномоченного, требует дальнейшего совершенствования с учетом практических требований. В частности, в марте 2012 года на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга был внесен законопроект об увеличении численности аппарата Уполномоченного и учреждении новых должностей государственной гражданской службы по аналогии с аппаратом Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге.

В октябре 2011 года А.С.Козырев подал заявление о досрочном освобождении от должности Уполномоченного, и 23.11.2011 Законодательное Собрание Санкт-Петербурга это заявление удовлетворило. Свое решение А.С.Козырев обосновал сменой руководства города: в должность Губернатора вступил Г.С.Полтавченко, Законодательное Собрание готовилось к выборам. В этой ситуации, по официальному заявлению А.С.Козырева, *«справедливо дать новому руководству Петербурга возможность решить, кому быть Уполномоченным по правам человека»*.

Новый Уполномоченный, А.В.Шишлов, был избран 4 апреля 2012 года.

### **3.2. Доклады Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге**

В соответствии с Законом об УПЧ в марте 2011 года был подготовлен ежегодный доклад Уполномоченного за 2010 год. Доклад издан в виде 150-страничной брошюры традиционного оформления.

Следует отметить, что нормы об обязательном представлении ежегодного доклада регионального Уполномоченного по правам человека содержатся в законодательстве всех субъектов Российской Федерации, предусмотревших эту

должность. Однако повышение общественной эффективности таких докладов остается актуальной задачей.

В июне 2011 года в Санкт-Петербурге прошла презентация ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П.Лукина, в которой участвовали Уполномоченные всех субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа. По просьбе федерального омбудсмена организацию мероприятия осуществлял аппарат Уполномоченного совместно с РГПУ им. А.И.Герцена.

В ходе встречи федеральный Уполномоченный и его региональные коллеги констатировали, что интерес к ежегодным докладам остается достаточно низким не только в обществе, но даже у депутатов и чиновников, которые, казалось бы, должны быть в нем заинтересованы. Такое отсутствие интереса мало обусловлено качествами самого доклада, который сам по себе является всего лишь элементом и инструментом работы Уполномоченного; скорее оно свидетельствует о пока еще недостаточно большой общественной весомости самого института Уполномоченных.

*«Мы много говорили о том, что ежегодный доклад, который, по сути, содержит анализ положения дел с правами человека в каждом, отдельно взятом, регионе, далеко не всегда доходит до властей. У некоторых губернаторов нет времени или желания, чтобы его прочесть, - сказал петербургский омбудсмен. – В нашем регионе ситуация изначально иная, у нас есть контакт с властью».*

Выступая с ежегодным докладом перед депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Уполномоченный отметил, что Санкт-Петербург не выделяется среди других субъектов Российской Федерации ни по тематике, ни по количеству писем, поступающих в аппарат Уполномоченного. В нашем городе практически отсутствуют жалобы на нарушения фундаментальных гражданских и политических прав человека, то есть именно тех прав, которые, в соответствии с Законом об УПЧ, и обязан в первую очередь защищать Уполномоченный. Большинство вопросов, с которыми

обращаются граждане, находятся вне этой категории. Вопросы жилищно-коммунального хозяйства, трудового и жилищного законодательства, призыва, здравоохранения и другие оказываются в зоне внимания Уполномоченного только в силу их массовости, хотя по закону они не являются для него приоритетными.

Уполномоченный отметил также, что обращения по фундаментальным правам человека были связаны в основном с деятельностью «Стратегии 31». По его мнению причинами проблемы является и несовершенство законодательства, включая формулировки самой 31 статьи Конституции Российской Федерации, и чрезмерная бескомпромиссность обеих сторон конфликта: организаторов митингов и органов исполнительной власти. В связи с этим Уполномоченный определил свою роль как посредника между правозащитниками и властью в нахождении компромисса.

### **3.3. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге с органами государственной власти**

Для осуществления своих задач при решении проблем граждан Уполномоченный всегда активно привлекал к сотрудничеству различные государственные органы. В 2011 году продолжалось участие Уполномоченного и его представителей в работе различных коллегиальных органов, а также рабочее взаимодействие с Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге С.Ю.Агапитовой.

В 2011 году продолжилась практика заключения соглашений о взаимодействии и сотрудничестве между Уполномоченным и различными государственными органами. Были заключены соглашения с Главным управлением МЧС России по г. Санкт-Петербургу, Северо-западной транспортной прокуратурой, подписано соглашение с Санкт-Петербургской избирательной комиссией. Особняком стоит уже упоминавшееся выше многостороннее соглашение о сотрудничестве

по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, нарушивших закон.

Соглашения находили свое развитие в практических мероприятиях. Так, в 2011 году продолжилось активное сотрудничество с прокуратурой города. В течение года на основании планов совместной работы, подписанных обеими сторонами, проводился ряд мероприятий – проверок, телефонных «горячих линий», совместных тематических приемов (см. Приложение 1). В частности, следует отметить такие мероприятия, как проведение «горячей линии» по фактам сокрытия преступлений от учета (апрель 2011); совместный прием граждан по вопросам превышения должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов (декабрь 2011).

Продолжено взаимодействие с УФМС. В феврале на рабочем совещании Уполномоченный и начальник УФМС Е. Дунаева обсудили острые проблемы, связанные с нарушением прав мигрантов. К ним, в частности, стороны отнесли проблемы легализации граждан, прибывших на территорию России до 2002 года по паспортам образца 1974 года или в несовершеннолетнем возрасте. Поскольку до определенного момента законодательство было лояльно к ним, многие вовремя не задумались о получении российского гражданства и жили по старым, советским паспортам, полученным в союзных республиках, а когда в 2002 году был принят закон о гражданстве Российской Федерации, они превратились с правовой точки зрения в незаконных мигрантов. Многие из них продолжают такое существование до сих пор.

*«Эти люди оказались в сложной ситуации по социально-бытовым причинам или из-за незнания законов, - констатировал Уполномоченный. – Но это наши соотечественники, и я думаю, по отношению к ним можно применить своего рода амнистию и разрешить им оформление гражданства».*

В план совместных мероприятий Уполномоченного и УФМС вошли также тематические приемы граждан по вопросам нарушения законодательства в сфере миграции и

проведение проверок соблюдения работодателями прав иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере материального, жилищного и медицинского обеспечения.

### **3.4. Взаимодействие с Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации**

Как известно, омбудсмены в России не объединены иерархической лестницей. Между тем многие региональные Уполномоченные согласны с тем, что необходима некая организационная структура, которая позволит обмениваться опытом и оперативно решать вопросы защиты прав человека в регионах. О необходимости построения структуры, которая координировала бы деятельность российских Уполномоченных, шла речь, в частности, на встрече с Верховным комиссаром ООН по правам человека Наванетхэм Пиллей в феврале 2011 года. Тогда было высказано и предположение о том, что составной частью такой организации могли бы стать, помимо самих Уполномоченных, различные федеральные органы, от действий которых во многом зависит соблюдение прав человека.

Пока же действуют объединения Уполномоченных, созданные в рамках федеральных округов. Так, первое в 2011 году заседание Координационного Совета Уполномоченных по правам человека Северо-Западного федерального округа было приурочено к презентации ежегодного доклада российского омбудсмена, которая была организована силами аппарата Уполномоченного на площадке РГПУ им. А.И.Герцена. Презентация дала повод к общей дискуссии о проблемах, характерных для работы правозащитников. Как оказалось, многие Уполномоченные в своих регионах имеют серьезные проблемы в общении с властью, которая не всегда хочет слышать их голос.

Второе заседание Координационного совета Уполномоченных состоялось в октябре 2011 года. Особое внимание на нем было уделено вопросам военного призыва; принята специальная резолюция.

Рабочие контакты с региональными Уполномоченными по правам человека осуществлялись в течение всего года регулярно. Так, в мае прошел совместный тематический прием Уполномоченных по правам человека в Санкт-Петербурге и в Ленинградской области по проблемам садоводов.

По просьбе коллег для включения в выпускаемые ими тематические сборники были подготовлены две статьи: «Не зная закон, жилищных проблем не решить» (журнал Уполномоченного по правам человека в Калужской области «Права человека», № 2(23) за 2011 год) и «Правовое просвещение граждан как инструмент обеспечения их прав и свобод» (сборник «Амурский правозащитник»).

Представитель аппарата Уполномоченного участвовал в работе «круглого стола» российских Уполномоченных по правам человека, проходившего в ноябре в Самаре, на тему: «Соотношение судебных и несудебных органов в защите и восстановлении нарушенных прав граждан». В работе «круглого стола» приняли участие 49 уполномоченных по правам человека, представляющих различные субъекты Российской Федерации, а также представители субфедеральных органов государственной власти, российских и иностранных негосударственных правозащитных организаций. На заседаниях «круглого стола» в числе прочих были рассмотрены вопросы взаимоотношений между омбудсменами, юстицией и судами, а также основания и пределы публичных оценок деятельности судов и судебных решений, проблемы общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

### **3.5. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге с иными организациями**

Наиболее активными партнерами Уполномоченного в его работе стали высшие учебные заведения города. В настоящем докладе неоднократно упоминалось о совместно проведенных акциях с РГПУ им. А.И.Герцена, который оказы-

вал Уполномоченному неизменную поддержку во всех начинаниях.

В частности, в марте 2011 года в рамках заключенного Соглашения о стратегическом партнерстве Уполномоченный и Юридическая клиника РГПУ им. Герцена провели совместный прием граждан на базе общественной приемной Уполномоченного на Васильевском острове. На прием приглашались жители Санкт-Петербурга с жалобами на нарушение жилищных прав, а также на бездействие сотрудников правоохранительных органов в процессе решения конфликтов. В ходе приема давались консультации и при необходимости разъяснялся порядок подачи письменного заявления в государственный орган, компетентный рассматривать вопросы по существу.

Уполномоченный встретился также с руководством Северо-Западного филиала Российской Академии правосудия. Академия, учредителями которой являются Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, является профильным учреждением, занимающимся фундаментальными и прикладными научными исследованиями в области организации судебной системы. *«Сотрудничество с филиалом Академии даст нам возможность совместного анализа судебной практики по вопросам защиты прав человека, которая складывается в регионе, - заявил Уполномоченный. – Для меня, как для координатора Уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе, это особенно важно».* Петербургский омбудсмен отметил, что у Академии, которая имеет солидный научный потенциал, и Уполномоченного много точек соприкосновения. К их числу можно отнести прохождение студентами Академии практики в аппарате Уполномоченного, проведение совместных приемов граждан на базе юридической клиники Академии и общественных приемных Уполномоченного, подготовка проектов процессуальных документов для участия в судах на стороне социально незащищенных граждан, совместное издание печатных материалов,

выработка предложений о совершенствовании действующего законодательства.

В свою очередь, директор филиала Академии С.Дряхлов рассказал, что сотрудничество с Уполномоченным представляется очень полезным для филиала Академии, поскольку конституционная обязанность правосудия – обеспечение прав и свобод граждан. Сотрудничество с Уполномоченным позволит лучше понять актуальные и волнующие граждан общественные проблемы, создаст возможность для выявления недостатков законодательства и судебной практики. Привлечение к этой работе студентов, в частности, работающих в юридической клинике филиала, позволит формировать разносторонних специалистов, знающих не только судебную практику, касающуюся прав граждан, но и работу государственных органов по защите этих прав.

По итогам встречи сторонами принято решение о подписании Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии.

### **3.6. Международные контакты Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге**

В феврале Уполномоченный встретился с директором информационного бюро Совета Министров Северных стран М.Бёдекером. Встреча прошла в рабочем формате, на ней обсуждалось возможное сотрудничество двух структур. Омбудсмен рассказал об основных направлениях своей работы.

М.Бёдекер заинтересовался Программой правового просвещения, созданной Уполномоченным в партнёрстве с РГПУ им. Герцена. Он сказал, что это актуальная идея, осуществление которой позволит поднять уровень осознания людьми своих гражданских прав. Господин Бёдекер отметил также высокий уровень эффективности программы «Толерантность», в реализации которой в том числе принимал участие Уполномоченный, и целесообразность распространения подобного опыта в северных странах Европы, где так же остро стоит проблема адаптации беженцев и иммигрантов.

Уполномоченный отметил в свою очередь, что в практике северных стран есть много полезного, что может позаимствовать Санкт-Петербург. Например, программа гендерного равноправия и центры помощи женщинам и детям, пострадавшим от насилия в семье.

В феврале же аппарат Уполномоченного обеспечивал организацию встречи российских омбудсменов с Верховным Комиссаром ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй. Главный итог этой встречи в том, что российские правозащитники смогли напрямую пообщаться с комиссаром ООН и получить оценку своей деятельности. Госпожа Пиллэй отметила, что российский опыт института уполномоченных в своем роде уникален и может быть использован в других цивилизованных странах. Ее высказывание о том, что трудно защищать права граждан в обществе, которое безграмотно с точки зрения своих прав, по мнению Уполномоченного, напрямую перекликается с Программой правового просвещения, которую он начал осуществлять в прошлом году. Верховный комиссар ООН подтвердила также свою готовность к дальнейшему сотрудничеству в виде конкретной правовой и методической поддержки.

### **3.7. Гласность в деятельности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. Взаимодействие со средствами массовой информации**

Основным принципом взаимодействия Уполномоченного со СМИ всегда была максимальная открытость для журналистов. Пресса – наиболее эффективный помощник в решении одной из ключевых задач в работе Уполномоченного, которая заключается в правовом просвещении граждан. Вместе с ростом уровня правовой грамотности населения повышается и эффективность действий по защите прав и свобод гражданина, закрепленных законодательно.

Поэтому любая информация в СМИ о правах человека, о механизмах их защиты должна инициироваться, поддерживаться и поощряться. Это важный вклад в развитие правовой

культуры в России. Работа со СМИ ведется по нескольким ключевым направлениям.

Наиболее полный и оперативно доступный источник информации о деятельности Уполномоченного – официальный сайт ([www.ombudsmanspb.ru](http://www.ombudsmanspb.ru)). За 2011 год было зарегистрировано 106328 посещений сайта. Этот ключевой показатель значительно вырос по сравнению с предыдущими годами в результате проведенной в начале 2011 года модернизации ресурса, которая повысила его информативность, увеличила количество публикаций по ключевым правовым вопросам, что и сказалось на росте интереса к сайту со стороны посетителей.

В настоящее время на сайте размещается следующая информация:

1. В разделе «Новости» размещается информация о деятельности Уполномоченного.

2. Раздел «Обратная связь» предназначен для юридической он-лайн консультации граждан по правовым вопросам. Вопрос формулируется в специально созданной электронной форме и отправляется юристу. После подготовки ответ размещается на официальном сайте в данном разделе.

3. В разделе «Советы юриста» размещаются материалы, подготовленные сотрудниками аппарата Уполномоченного, о ключевых положениях законодательства, регламентирующих права отдельных категорий населения.

4. Раздел «Из мира правозащиты» содержит информацию, опубликованную на других правозащитных ресурсах, которая касается прав и свобод граждан. Пресс-служба Уполномоченного проводит ежедневный мониторинг ключевых электронных ресурсов правозащитной тематики, отбирает на них новости по наиболее актуальным правовым вопросам и размещает их на официальном сайте Уполномоченного с обязательной ссылкой на первоисточник информации.

5. В рубрике «Точка зрения» Уполномоченный излагает собственный взгляд на наиболее актуальные в Санкт-Петербурге проблемы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

6. В период проведения призывных кампаний на сайте начинает работать рубрика «Горячая линия», где принимаются вопросы по правам призывников и сигналы о нарушениях в ходе призыва. Ответы на вопросы публикуются в режиме он-лайн по мере их подготовки.

Кроме этого, предоставление информации для СМИ осуществляется по следующим направлениям:

1. Электронная рассылка пресс-релизов в ведущие средства массовой информации. В течение 2011 года была осуществлена рассылка более 300 пресс-релизов, освещающих работу Уполномоченного.

2. Взаимодействие с журналистами. На сайте указан номер телефона контактного лица. Любой представитель СМИ может связаться с пресс-службой Уполномоченного и получить требуемую информацию.

По устным или письменным запросам журналистов в индивидуальном порядке осуществляется следующая деятельность:

- предоставление комментариев или информации по обращениям журналистов;
- участие в теле- и радиопередачах.

Вся информация предоставляется в максимально оперативные сроки с учетом пожеланий журналистов.

Работа Уполномоченного регулярно освещается журналистами ведущих петербургских средств массовой информации, в том числе таких, как «Известия», «Парламентская газета», «Новости Петербурга», «Вечерний Петербург», «Смена», «Комсомольская правда», интернет-газеты «Фонтанка» и «Газета», радиостанции «Эхо Петербурга», «Балтика», «Радио России», информационные агентства ИМА-Пресс, «БалтИнфо», «Курьер-Медиа», телеканалы «СТО», «5-канал», РТР, Рен-ТВ и другие.

### **3.8. Правовое просвещение граждан в области прав и свобод человека и гражданина**

В мае 2011 года Президентом Российской Федерации были утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», где констатировано, что развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов. В этом документе нашла практическое воплощение инициатива правового просвещения граждан, активно обсуждавшаяся в последнее время.

Действительно, еще в мае 2010 года Комитетом министров стран – членов Совета Европы была утверждена Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека. Содействие правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты входит в перечень основных целей деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в число задач большинства региональных Уполномоченных по правам человека. Аналогичная норма по инициативе петербургского Уполномоченного в 2011 году была внесена и в Закон об УПЧ.

В декабре 2010 года стартовала принятая Уполномоченным Программа правового просвещения в Санкт-Петербурге, основные мероприятия которой были запланированы на 2011 год. Существенная часть Программы, опубликованной в докладе Уполномоченного за 2010 год, была посвящена правовому просвещению школьников и студентов. Так, в мае 2011 года аппаратом Уполномоченного в рамках реализации Программы был проведен урок права в средней общеобразовательной школе Санкт-Петербурга – СПб ГОУ «Лицей № 150 Калининского района Санкт-Петербурга» для учащихся 8-11 классов.

Уполномоченный также активно поддержал готовящийся сейчас в Государственной Думе законопроект, предусматривающий обязательное изучение Правил дорожного движения российскими старшеклассниками. Сторонники этой инициативы убеждены, что введение данного предмета должно способствовать снижению травматизма и смертности на российских дорогах. По мнению Уполномоченного, уроки дорожного движения в школе должны дать молодежи не только элементарные знания и навыки, необходимые на дороге, но и, что не менее важно, понимание того, что от действий человека за рулем может зависеть жизнь других людей.

В течение года аппаратом Уполномоченного был подготовлен ряд буклетов по наиболее актуальным правовым проблемам:

«О бесплатной юридической помощи». Дана информация о порядке предоставления бесплатной юридической помощи гражданам в Санкт-Петербурге и о категориях граждан, которые имеют право на ее получение.

«Право граждан на информацию». Сообщается о видах информации, которая является общедоступной, в частности о гарантиях открытости информации о деятельности государственных и муниципальных органов, а также об ограничениях на распространение персональных данных.

«Беременным женщинам и молодым мамам». Приведен перечень социальных гарантий беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей, в сфере трудовых отношений.

«Разрешение на временное проживание в Российской Федерации» (подготовлен совместно с УФМС). Подробно описан порядок получения разрешения на временное проживание и допустимые основания отказа в его выдаче.

«Вид на жительство в Российской Федерации» (подготовлен совместно с УФМС). Приводится порядок оформления вида на жительство и основания для его аннулирования.

«О предоставлении гражданства Российской Федерации» (подготовлен совместно с УФМС). Указаны основные документы, определяющие условия и порядок приема в

гражданство Российской Федерации, а также описаны основания и порядок оформления гражданства в упрощенном порядке.

«Памятка призывнику». Помимо порядка призыва на военную службу, перечислены основания освобождения от призыва, порядок и основания предоставления отсрочки от призыва.

«Альтернативная гражданская служба». Дана информация о том, какие категории граждан и в каком порядке могут быть направлены на альтернативную гражданскую службу, а также о порядке ее прохождения.

«Аварийное жилье и его расселение». Систематизированы основания и порядок признания жилого помещения или дома непригодным для проживания, а также права жильцов в ходе его расселения.

«Как получить жилье в Санкт-Петербурге». Приведен порядок и условия предоставления гражданам жилых помещений государственного фонда, основные параметры действующих в Санкт-Петербурге жилищных программ.

Три буклета, подготовленные совместно с ГУ МВД сразу после вступления в силу нового Федерального Закона «О полиции», отражают его особенности:

«Применение силы сотрудниками полиции Российской Федерации» (подготовлен). Указаны правовые основы и ограничения применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции.

«Право на свободу и личную неприкосновенность» (подготовлен совместно с ГУ МВД). Приведены правовые основания процедуры задержания и перечислены основные права задержанного.

«Право на неприкосновенность жилища» (подготовлен совместно с ГУ МВД). Перечислены обязанности и действия сотрудников полиции в ситуации правомерного проникновения в жилище. Как и в двух предыдущих буклетах, приведены адреса и телефоны районных прокуратур Санкт-Петербурга.

### 3.9. Правозащитный кинофестиваль «Надежда»

Особенность I-го Санкт-Петербургского международного кинофестиваля «Надежда», проходившего с 9 по 13 декабря 2011 года, заключалась в его тематике: на конкурс принимались фильмы, созданные в местах лишения свободы. Идея фестиваля возникла у Уполномоченного во время творческого конкурса «Зона журналиста», который регулярно проводит УФСИН. *«Являясь председателем жюри этого конкурса, я просмотрел большое количество работ и был поражён тем, как много талантливых людей в силу различных обстоятельств оказываются за решёткой, - заявил Уполномоченный. – Считаю, их таланты не должны там пропадать».*

Вынесение творчества осужденных на общий суд – это шанс привлечь внимание общества к проблемам, которые существуют в системе исполнения наказаний. На территории исправительных учреждений проводятся всевозможные творческие конкурсы, которые показывают, что творчество для заключенных – это и поддержка в тяжелой жизненной ситуации, и, возможно, первый шаг к исправлению. Идея Уполномоченного органично вписалась в общие процессы, проходящие в пенитенциарной системе и направленные на усиление воспитательного эффекта от пребывания осужденных за решёткой. Не случайно руководство УФСИН не только поддержало инициативу петербургского омбудсмена, но и стало одним из организаторов фестиваля. Кроме того, поддержку кинофестивалю высказали: Губернатор Санкт-Петербурга, Уполномоченный по правам человека Российской Федерации, директор Федеральной службы исполнения наказаний России, уполномоченные по правам человека регионов Российской Федерации, многие известные деятели культуры Санкт-Петербурга.

На фестиваль поступило 220 фильмов, большей частью созданных в российских исправительных учреждениях. Фильмы поступили из 40 регионов России, в которых имеются тюрьмы и колонии: Калининградской, Кировской, Ир-

кутской, Архангельской, Челябинской, Пермской областей, республик Марий Эл и Кабардино-Балкарии, Челябинска, Петербурга, Красноярского края и многих других. Это стало возможным благодаря тому, что сегодня в Федеральной системе исполнения наказаний существует 246 киностудий, где осужденные могут снимать кино. В Архангельске, Кирове, Челябинске и на Украине прошли отборочные туры. Несколько фильмов поступило из Польши, а также из Литвы, Латвии, Швеции, Дании, Нидерландов, Индонезии, Турции.

Актуальность темы фестиваля в своем обращении к участникам, организаторам и гостям фестиваля отметила Верховный комиссар ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй в своем специальном заявлении (см. Приложение 2).

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П.Лукин в своем приветствии кинофестивалю «Надежда» выразил признательность Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге за инициирование и подготовку обсуждения в новаторском формате вопросов обеспечения прав граждан, находящихся в местах лишения свободы, и уверенность в том, что представленные на суд жюри кинофильмы правозащитной тематики станут заметным событием в искусстве и в жизни гражданского общества.

Основные мероприятия фестиваля проходили на площадке Нового театра «Алеко». Помимо конкурсного показа фильмов, на фестивале выступили финалисты конкурса «Калина красная» - вокально-инструментальный ансамбль заключенных из ИК № 5. Кроме того, в театре «Алеко» была представлена экспозиция музея следственного изолятора № 1 - макет старинной церкви «Кресты» и экспонаты из тюремного быта заключенных девятнадцатого века. Здесь же, в малом зале театра петербургские колонии представили свою продукцию – мебель, вырезанные из дерева нарды и шахматы, форменную одежду, сумки и рюкзаки. Как сообщил сотрудник одной из колоний, заработки петербургских заключенных доходят до 16 тысяч рублей.

Фестиваль получил должную оценку и со стороны петербуржцев. Вице-губернатор В.Кичеджи назвал проведение фестиваля с такой сложной тематикой «актом гражданского мужества», а только что назначенный председатель Комитета по культуре Д. Месхиев, будучи председателем жюри фестиваля, признал, что оценивать эти фильмы сложнее, чем обычное кино, потому что *«там все ясно и понятно, а здесь играют свою роль человеческие ощущения того, что люди снимают кино за решёткой. И иногда – не хуже»*.

В фестивальных фильмах доминируют две темы: первая – о том, что нужно жить так, чтобы не попадать в тюрьму, и вторая – тема изгоев, людей, которые выходят из мест заключения и не могут найти себя в обществе.

Эту же тему затронул в приветственном слове режиссер и член жюри фестиваля Александр Сокуров, который открывал фестиваль и, как известно, уже не единожды обращал внимание на проблемы пенитенциарной системы: *«Тюрьмы – это наша большая беда и трагедия всего нашего народа. Понятно, что система, которой государство не уделяет должного внимания, больна. И Бог знает, кто кого там воспитывает: система заключенных или заключенные систему»*. Известный режиссёр рассказал о том, что в российских колониях и тюрьмах тяжело приходится не только заключенным, но и сотрудникам исправительных учреждений, которые зачастую существуют в тяжелых бытовых условиях.

27 фильмов были отмечены дипломами и призами фестиваля. В том числе были вручены специальные призы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Верховного комиссара ООН по правам человека.

Учредители фестиваля планируют организовать широкий показ фильмов – призеров фестиваля, а также использовать лучшие ленты в документальном кино.

# Приложение 1

## Мероприятия, проведенные Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге А.С.Козыревым в 2011 году

07 февраля	Уполномоченный встретился с директором Информационного бюро Совета Министров Северных стран М. Бёдекером.
09 февраля	Уполномоченный принял участие в расширенном заседании коллегии городской прокуратуры.
18 февраля	Уполномоченный принял участие во встрече российских омбудсменов с Верховным Комиссаром ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй.
21 февраля	Постановлением Правительства Санкт-Петербурга одобрен проект соглашения между Правительством Санкт-Петербурга, ГУ МВД, УФСИН, прокуратурой Санкт-Петербурга, Следственным управлением Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу, Санкт-Петербургским городским судом, Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге и Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге о сотрудничестве по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, нарушивших закон.
16 марта	Уполномоченный представил свой ежегодный доклад за 2010 год на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
17 марта	Сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие во встрече представителей органов власти Ленинградской области, посвященной проблеме загрязнения рек Охта и Оккервиль.
18 марта	Уполномоченный провёл рабочее совещание с начальником УФМС Е.Дунаевой. В ходе встречи был подписан план совместных мероприятий на II полугодие 2011 года.
18 марта	Аппаратом Уполномоченного и прокуратурой города проведен обучающий семинар для представителей территориальных отделов Военного комиссариата города, УВД по административным районам Санкт-Петербурга по вопросам соблюдения прав граждан при организации и проведении призыва на военную службу.
31 марта	Специалисты аппарата Уполномоченного совместно с УФМС провели приём граждан по вопросам соблюдения прав граждан в сфере трудовой миграции.
31 марта	Проведен совместный прием граждан общественным помощником Уполномоченного и Юридической клиникой РГПУ им.А.И.Герцена.
05 апреля	Начала работать «Горячая линия» по вопросам соблюдения прав призывников
15 апреля	Уполномоченный и руководитель Северо-Западной транспортной прокуратуры А.Чубыкин провели рабочую встречу, на которой стороны определили направления сотрудничества.
27 апреля	Прокуратура Санкт-Петербурга совместно с аппаратом Уполномо-

	ченного провела телефонную «горячую линию» по вопросам постановки на учет сокрытых от учета преступлений, связанным с фактами непринятия органами внутренних дел заявлений и обращений граждан о преступлениях.
5 мая	Аппаратом Уполномоченного в рамках реализации Программы правового просвещения на 2011 год проведен урок права в средней общеобразовательной школе Санкт-Петербурга – СПб ГОУ «Лицей № 150 Калининского района Санкт-Петербурга».
25 мая	Сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно со специалистами УФМС проведен тематический прием граждан по вопросам, связанным с проблемами приобретения гражданства Российской Федерации.
26 мая	Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге и Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области провели совместный тематический прием по проблемам садоводов.
27 мая	Состоялась встреча Уполномоченного с ректором РГПУ им. А.И.Герцена.
09 июня	Подписано соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между Уполномоченным и Северо-Западной транспортной прокуратурой в целях обеспечения защиты прав и свобод человека на железнодорожном, воздушном, водном транспорте и в таможенных органах в пределах Санкт-Петербурга.
22 июня	Презентация ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П.Лукина при участии уполномоченных по правам человека Северо-Западного федерального округа. Заседание Координационного Совета уполномоченных по правам человека Северо-Западного федерального округа.
23 июня	Специалистами аппарата Уполномоченного и городской прокуратуры проведен совместный приём граждан по вопросам соблюдения прав лиц, проживающих в домах аварийного и ветхого жилищного фонда.
27 июня	Участие Уполномоченного во встрече в дискуссионном клубе «Балтийской медиагруппы».
07 июля	Встреча Уполномоченного с руководством Северо-Западного филиала Российской Академии правосудия.
11 июля	Подписан Закон Санкт-Петербурга о внесении изменений и дополнений в Закон об УПЧ.
15 сентября	Сотрудники аппарата Уполномоченного совместно со специалистами Государственной инспекции труда в городе Санкт-Петербурге провели тематический прием граждан по вопросам, связанным с нарушением трудовых прав граждан.
29 сентября	Сотрудники аппарата Уполномоченного совместно со специалистами УФМС провели тематический прием граждан по вопросам, связанным с проблемами регистрации граждан Российской Федерации и выдаче им паспортов гражданина Российской Федерации.
11 октября	Уполномоченный и ГИБДД Петроградского района Санкт-Петербурга провели акцию под условным названием «Уступи ме-

	сто инвалиду».
12 октября	Сотрудники аппарата Уполномоченного и Юридической клиники РГПУ им. А.И.Герцена провели прием граждан по вопросам соблюдения работодателями прав работников на оплату труда.
19 октября	Уполномоченный провел заседание Координационного Совета уполномоченных по правам человека Северо-Западного федерального округа и «круглый стол» на тему «Соблюдение прав граждан в ходе призыва на военную службу».
31 октября	В театре «Алеко» проведено совещание в рамках подготовки к международному кинофестивалю «Надежда». В совещании приняли участие вице-губернатор Санкт-Петербурга В. Кичеджи, руководители комитетов Правительства Санкт-Петербурга, начальник УФСИН, председатель Общественного Совета Санкт-Петербурга, администрация Московского района и муниципального округа «Звездное», председатели Союза кинематографистов Санкт-Петербурга и Союза российских писателей.
4 ноября	В аппарате Уполномоченного открыта «горячая линия» по вопросам соблюдения законодательства о выборах.
23 ноября	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга освободило А.С.Козырева от обязанностей Уполномоченного.
24 ноября	Сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно со специалистами УФМС проведен тематический прием граждан по вопросам, связанным с проблемами постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства.
9 декабря	В театре «Алеко» открылся Первый Санкт-Петербургский международный кинофестиваль «Надежда».
15 декабря	Аппарат Уполномоченного совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга провел телефонную «горячую линию» по вопросам нарушений прав граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.
20 декабря	Аппарат Уполномоченного и городская прокуратура провели совместный прием граждан по вопросам превышения служебных полномочий сотрудниками правоохранительных органов.

## Приложение 2

### **Обращение Верховного комиссара ООН по правам человека Наванетхэм Пиллэй к участникам кинофестиваля «Надежда»**

Дорогие друзья!

Для меня большая честь приветствовать организаторов, участников и гостей первого Санкт-Петербургского международного кинофестиваля «Надежда», который пройдет с 9 по 13 декабря 2011 года.

Я очень рада тому, что Фестиваль имеет своей целью повысить общественную осведомленность об уязвимом положении людей, лишенных свободы, и о случаях жестокого обращения, которому они подвергаются. Всеобщая декларация прав человека и многие другие международные договоры определяют в качестве основополагающего принципа содержания под стражей уважение человеческого достоинства.

Кинематография оказывает существенное влияние на наше общество, и поэтому Фестиваль играет большую роль в деле продвижения прав человека среди людей всех возрастов. Он представляет собой эффективный инструмент привлечения всеобщего внимания к проблемам прав человека и демонстрирует возможные способы защиты международно признанных стандартов в области прав человека.

Существуют различные причины содержания под стражей. Некоторые находятся в заключении, ожидая судебного процесса или уже по решению суда. Другие задержаны за административные правонарушения, никак не связанные с уголовным правосудием. Речь идет, например, о медицинских учреждениях, местах временного содержания мигрантов или беженцев и центров для лиц, ищущих убежище. Еще одни задержаны незаконно, произвольно похищены и тайно держатся в неволе, неправомерно заключены под стражу в ходе вооруженного конфликта или стали жертвами насильственного исчезновения.

Сегодня в мире множество людей находятся в заключении несправедливо, либо потому, что их арест носил произвольный характер, либо в связи с другими неправомерными действиями. Чтобы предотвратить произвольные и незаконные задержания и улучшить условия нахождения людей в местах заключения, правительства должны обеспечить полное соответствие арестов и задержаний правовым процедурам. Должно соблюдаться право предстать перед судьей или судебным представителем для оценки законности задержания и другие, связанные с этим, права. Государства должны равным образом следовать принципам гуманности и уважения человеческого достоинства в отношении лиц, содержащихся под стражей. В соответствии с этим правительства обязаны предпринимать меры, необходимые для того, чтобы все заключенные имели возможность осуществлять свои права – в том числе, право на здоровье, питание, чистую воду, образование и справедливый суд. В этой связи я бы хотела напомнить о показательном случае Сергея Магнитского, который умер в заключении, находясь еще под следствием. Я обратилась с призывом к прави-

тельству России предпринять должные меры для проведения расследования по этому делу и обеспечить, чтобы в будущем подобного не повторилось ни с одним заключенным. Для осуществления целостного правозащитного подхода мое Управление призывает всех национальных партнеров, в том числе правительство, национальные правозащитные учреждения, национальные механизмы по предотвращению пыток и представителей гражданского общества, на основе международных норм и стандартов в области прав заключенных, совместно стремится к тому, чтобы соблюдались гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права лиц, лишенных свободы и находящихся в тюрьмах и других местах заключения.

Мое Управление продолжит оказывать поддержку инициативам, направленным на улучшение и приведение в соответствие с международными стандартами процедур задержания и заключения под стражу, включая разработку механизмов независимого контроля. В этой связи Управление Верховного комиссара по правам человека оказало содействие правительствам всех континентов в повышении профессиональных навыков сотрудников пенитенциарной системы по соблюдению стандартов в области прав человека. С этой целью Управление опубликовало серию учебных материалов.

Я надеюсь, что ваш Фестиваль предоставит платформу для продвижения прав человека и станет стимулом к действиям, имеющим положительное влияние на лиц, находящихся в заключении. В конце концов, улучшение их условий – ключ к всеобщему осуществлению прав человека в наших странах. Как однажды правильно заметил Нельсон Мандела, «в действительности никто не знает тот или иной народ пока не побывает в тюрьме. О нации следует судить не по тому, как она обращается со своими самыми выдающимися гражданами, а по тому, как она обращается с находящимися на дне».

Я очень рада, что в Фестивале принимают участие молодые режиссеры, как мужчины, так и женщины. Позвольте мне всех поблагодарить за ваш интерес и приверженность делу защиты прав человека.