

Правозащитный Совет Санкт-Петербурга

**ДОКЛАД**  
**о положении дел с правами человека**  
**в Санкт-Петербурге**  
**за 2012 – 2013 годы**

**ЧАСТЬ I**

**Санкт-Петербург**  
**2013**

Редактирование и макетирование отчета  
выполнено СПб ОО «Гражданский контроль»

Распространяется бесплатно.  
Тираж – 500 экземпляров.

Подготовка и издание этого отчета стала возможной благодаря  
поддержке Норвежского Хельсинского Комитета

## ОГЛАВЛЕНИЕ

О Правозащитном совете Санкт-Петербурга.....	3
Введение .....	4
Нарушения права на свободу объединений .....	5
Развитие правового регулирования деятельности НКО .....	5
Массовые проверки некоммерческих организаций.....	7
Официальные данные о результатах проверок НКО .....	11
Мониторинг соблюдения прав некоммерческих организаций, включая общественные объединения, в Санкт-Петербурге .....	17
Проблемы с регистрацией новых некоммерческих организаций .....	32
Основные выводы.....	33
Проблема дискриминации в Санкт-Петербурге в 2012 году.....	36
Дискриминация ЛГБТ.....	37
Свобода собраний и свобода выражения мнений .....	38
Закон о запрете «пропаганды гомосексуализма среди несовершеннолетних» .....	40
Нарушение прав трансгендерных людей.....	42
Законодательно закрепленные формы дискриминации женщин .....	43
Дискриминация инвалидов и людей с ограничениями по состоянию здоровья.....	46
Этническая дискриминация .....	47
Дискриминация цыганского населения .....	48
Дискриминация иностранных граждан и трудовых мигрантов.....	53
Образование детей-мигрантов .....	53
Учебная практика .....	55
Заключение .....	56
Нарушения трудовых прав .....	57
Общие тенденции в сфере соблюдения трудовых прав .....	57
Проблемы защиты трудовых прав .....	59
Отказ от предоставления гарантий и компенсаций при работе во вредных/опасных условиях труда.....	62

Отказ работодателей проводить аттестацию рабочих мест .....	63
Снижение бюро медико-социальной экспертизы степени утраты профессиональной трудоспособности и уменьшение размера ежемесячных страховых выплат .....	63
Уменьшение страховых выплат из Фонда социального страхования в связи с профессиональными заболеваниями .....	64
Незаконное привлечение работников к материальной ответственности .....	67
Нарушения трудовых прав беременных женщин и женщин с детьми до полутора лет .....	68
Основные выводы и рекомендации .....	78
Право на участие в управлении делами государства .....	81
О нарушениях на выборах 4 декабря 2011 года .....	81
Политические партии в судах .....	83
Обжалование итогов выборов избирателями .....	86
Об обращениях в Европейский Суд по Правам Человека .....	88
Резолюция Европарламента по предстоящим президентским выборам 4 марта 2012 года в России и результатам выборов в Госдуму 4 декабря 2011 года .....	89
Комментарии экспертов о невозможности осуществить судебную защиту нарушенных избирательных прав .....	89
Об обжаловании итогов голосования в Санкт-Петербурге на выборах президента Российской Федерации 4 марта 2012 года .....	99
Фальсификация выборов: подготовка и осуществление .....	99
Комментарии экспертов о невозможности осуществить судебную защиту нарушенных избирательных прав .....	104
Особое мнение к Протоколу ЦИК РФ .....	105
Выводы и рекомендации .....	111
Анализ изменений законодательства .....	112
Первые итоги партийной и избирательной реформ 2012 года .....	113
Заключение .....	116

## О Правозащитном совете Санкт-Петербурга

В соответствии с Уставом Правозащитный совет Санкт-Петербурга является некоммерческой общественной организацией, созданной без образования юридического лица по инициативе общественных организаций и граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в Уставе.

В эти цели входят, в частности, содействие проведению мониторинга нарушений прав человека и гражданина в Петербурге и информирование общественности о соблюдении в Петербурге прав и свобод человека и гражданина.

### Состав Правозащитного Совета

Международная коллегия адвокатов «**Санкт-Петербург**», руководитель - **Валентина Левыкина**;

Правозащитная общественная организация «**Гражданский контроль**», руководитель - **Борис Пустынцев**;

Санкт-Петербургская правозащитная общественная организация «**Лига избирательниц**», председатель Совета – **Татьяна Дорутина**;

Санкт-Петербургская благотворительная историко-просветительская общественная правозащитная организация «**Мемориал**», руководитель - **Сергей Хахаев**;

Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «**Солдатские матери Санкт-Петербурга**», руководитель - **Элла Полякова**;

Санкт-Петербургский общественный фонд «**Музей Галины Старовойтовой**», руководитель - **Ольга Старовойтова**;

Экологический правозащитный центр «**Беллона**», руководитель - **Александр Никитин**;

Санкт-Петербургский Общественная организация «**Петербургская ЭГИДА**», руководитель – **Шарифуллина Рима Садитовна**;

Межрегиональное общественное движение «**Российская ЛГБТ-сеть**», руководитель – **Игорь Кочетков**;

Санкт-Петербургский Центр социальной помощи «**Доверие**», руководитель - **Надежда Егорова**;

Автономная некоммерческая организация информационных и правовых услуг «**Ресурсный правозащитный центр**», руководитель - **Мария Каневская**.

### Правозащитники, адвокаты, общественные деятели:

Юрий Вдовин, Иосиф Габуня, Сергей Голубок, Наталия Евдокимова, Анастасия Екимовская, Игорь Карлинский, Нина Катерли, Елена Кобец, Александра Крыленкова, Игорь Кучеренко, Юрий Нестеров, Леонид Романков, Николай Рыбаков, Юлий Рыбаков, Владимир Шнитке, Елена Шахова.

Сайт Правозащитного совета Санкт-Петербурга:  
[www.hrcspb.ru](http://www.hrcspb.ru)

## **Введение**

Права человека и гражданина гарантируются Конституцией Российской Федерации и международными документами, ратифицированными РФ, в частности, Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах.

В настоящем докладе мы анализируем нарушения прав человека и гражданина, которые допускаются государством и органами государственной власти, как в силу прямых действий его представителей, так и в силу бездействия государственных учреждений по защите этих прав.

В настоящем докладе мы анализируем четыре темы: нарушения трудовых прав, свобода от дискриминации, выборы и свобода собраний и ассоциаций.

В докладе рассматриваются, в основном, случаи нарушения прав человека и гражданина, имевшие место на территории Санкт-Петербурга в 2012 и 2013 годах.

Кроме того, в докладе анализируются изменения в законодательстве Российской Федерации и Санкт-Петербурга, имеющие отношения к соблюдению прав человека и гражданина.

Составители доклада сочли необходимым перед описанием нарушений прав человека, произошедших в 2012-2013 годах, привести краткий обзор ситуации в прежние годы.

## **Нарушения права на свободу объединений\***

Право на свободу объединений является неотъемлемым признаком любого демократического общества. Оно позволяет гражданам объединяться на формальной или неформальной основе путем создания объединений или вступления в них. В соответствии со ст. 30 Конституции РФ свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

### **Развитие правового регулирования деятельности НКО**

Правовое регулирование, обеспечивающее деятельность российских некоммерческих организаций, было сформировано в основном в середине и конце 90-х годов прошлого столетия. В это время на основе норм Гражданского кодекса РФ были приняты федеральные законы «Об общественных объединениях» 1995 г. и «О некоммерческих организациях» 1996 г. Позже в данные законы вносились многочисленные поправки репрессивного характера, рассмотренные ниже.

В 2006 году вступили в силу поправки в законодательство, регулирующие деятельность некоммерческих организаций, которые существенно ухудшили правовое положение российских некоммерческих организаций. Была значительно усложнена процедура регистрации некоммерческих организаций, а также увеличены полномочия государственных органов по надзору за деятельностью организаций. Многие представители гражданского общества называли эти поправки «драконовскими», а Росрегистрацию – специально созданную структуру для регистрации и контроля за некоммерческими организациями – образно окрестили «Росликвидацией»\*\*.

Летом 2008 года председатель правительства В.В. Путин подписал Постановление правительства РФ № 485\*\*\*, значительно сократившее перечень международных и иностранных организаций, гранты которых не облагаются налогом (со 101 до 12).

Для правозащитников это стало сигналом, что перемены к лучшему в отношении государства к НКО ждать не следует. Для

---

\* Настоящий раздел основан, в том числе, на данных АНО «Ресурсный правозащитный центр» федеральной прямой линии по правовой поддержке НКО (8-800-3333-068).

\*\* <http://www.novayagazeta.ru/data/2007/89/20.html>

\*\*\* В настоящее время в данном перечне всего 13 организаций. Постановление Правительства РФ от 28.06.2008 № 485 (ред. от 02.08.2010) «О перечне международных и иностранных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов».

чиновников, особенно в регионах, это фактически означало негласный запрет на сотрудничество с НКО, получающими иностранное финансирование.

Активное давление на НКО, производимое с систематическим нарушением действующего законодательства, ставило под угрозу их существование как основного элемента гражданского общества в Российской Федерации. Но росло и сопротивление этому закону: после ряда выигранных судебных исков к Росрегистрации со стороны НКО, в 2010 году этот властный орган был упразднен, а функции по регистрации и контролю за НКО были переданы Министерству юстиции Российской Федерации, которое далее исполняло их гораздо менее агрессивно.

8 мая 2009 года президент РФ Д.А. Медведев подписал Распоряжение «Об образовании рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях» и утвердил ее состав.

Рабочая группа определила три этапа реформирования законодательства о некоммерческих организациях и сроки реализации.

**Первый этап** (апрель – июнь 2009 года) – поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ о государственном контроле за НКО – в части регистрации, отчетности, проверок, приостановления деятельности и ликвидации.

**Второй этап** (лето – осень 2009 года) – поправки, касающиеся экономической деятельности НКО, в сфере налогообложения, участия в государственных торгах, тендерах, аренды помещений, принятия Концепции развития благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, а также плана мероприятий по ее реализации в 2009-2010 годах.

**Третий этап** (зима – весна 2010 года) – систематизация законодательства о НКО и устранение противоречий в нем.

Однако если первый и частично второй этап были реализованы более или менее эффективно (так, была незначительно упрощена процедура регистрации НКО: в случае технических недочетов при подаче документов на регистрацию НКО появилась возможность приостановления регистрации; в 2010 году были приняты поправки, которые ввели понятие «социально ориентированные некоммерческие организации», а также предусмотрели возможность оказания финансовой и иной поддержки со стороны государственных и муниципальных органов), то цели третьего этапа достигнуты не были.

---

<sup>1</sup>Подробнее: <http://www.sovetpamfilova.ru/pressrel/1684>

Вместо ожидаемых мер по облегчению положения НКО, 21 ноября 2012 года вступили в силу поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», которые ввели статус «иностранного агента» для некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа и осуществляющих «политическую деятельность». Неконкретные юридические формулировки данной поправки позволяют прокуратуре ликвидировать любую некоммерческую организацию только на том основании, что она получает финансовую поддержку из-за рубежа. На практике оказалось, что именно иностранное финансирование стало главным фактором в определении некоммерческой организации как «иностранного агента», а характер ее деятельности, т.е. то, является ли такая деятельность политической, при проведении проверок государственными органами определялся абсолютно произвольно. В августе 2013 года генеральный Прокурор заявил, что требования о вхождении в реестр НКО, осуществляющих функции иностранного агента, получили сотни организаций по всей России, в том числе организации, помогающие инвалидам, осуществляющие экологическую деятельность.

Эти законодательные изменения заставили буквально бороться за выживание практически каждую НКО в Российской Федерации. Прокуратура намерена проверить все действующие НКО, причем проверки носят «внеплановый характер», т.е. начинаются внезапно, и сопровождаются многочисленными нарушениями. Кроме того, началась широкая кампания в СМИ по дискредитации НКО.

### **Массовые проверки некоммерческих организаций**

Как было отмечено выше, 21 ноября 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – Закон), в соответствии с которыми в пункт 6 статьи 2 была внесена норма, определившая, что «под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее — иностранные источники), и которая участвует, в

том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях». Указанные изменения в равной степени коснулись и общественных объединений\*. К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

Законом введены требования о проведении аудита и ведении раздельного бухгалтерского учета, а также дополнительные условия для отчетности филиалов и представительств иностранных организаций.

Таким образом, по нашему мнению, российское законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, не соответствует одному из важнейших принципов права, а именно – предсказуемости правового регулирования, который предусматривает определенность норм права, выражающуюся в четком и недвусмысленном определении границ требований, предъявляемых государством, и в отсутствии возможности произвольного применения норм права должностными лицами.

Далее, в соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях», «материалы, издаваемые некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены

---

\* Часть 6 статьи 21 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» .

Согласно пункту 3 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» «некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, – ежеквартально, аудиторское заключение – ежегодно». Формы представления указанных документов (за исключением аудиторского заключения) и сроки их представления с учетом сроков, предусмотренных абзацем вторым настоящего пункта, определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Кроме того, законодатели подготовили «сюрприз» для организаций, расширив список оснований для проведения внеплановых проверок, как то: «истечение содержащегося в предупреждении уполномоченного органа, ранее вынесенном некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, срока устранения нарушения; поступление в уполномоченный орган обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации из средств массовой информации о фактах, свидетельствующих о наличии в деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, признаков экстремизма». Росфинмониторинг осуществляет проверку некоммерческой организации в случае получения денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников в сумме от 200 000 рублей.

Добровольно навесить на себя унижительный ярлык «иностранного агента» и признать, что занимаются «политической деятельностью», российские НКО дружно отказались.

Кроме того, если бы НКО вошли бы в указанный реестр, времени на свою работу у них не осталось бы. Такие организации были бы подвержены постоянным проверкам. Кроме того, в законе не предусмотрена процедура исключения из реестра, так что статус «иностранного агента» стал бы для НКО постоянным, даже если она прекратит получение иностранных денег.

В октябре 2013 г. Министерство юстиции должно сделать ежегодный доклад о деятельности НКО, осуществляющих функции

---

\* В указанном законе не определено понятие «материалы», что позволяет трактовать его максимально широко, т.е. практически любой документ, даже внутреннего пользования, может быть признан «материалом» и подлежит обязательной маркировке.

иностранных агентов, перед Государственной думой. За неисполнение Закона об «иностранных агентах» предусмотрены серьезные санкции:

1. предупреждение;
2. приостановление деятельности на срок до 6 месяцев (по решению территориального органа Министерства юстиции РФ, без санкции суда);
3. ликвидация организации;
4. административная ответственность НКО или руководителя;
5. уголовная ответственность руководителя за злостное уклонение от исполнения обязанности по включению организации в реестр «иностранных агентов».

### **Административная ответственность**

Были внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях РФ, согласно которым предусмотрены серьезные штрафы за отсутствие регистрации в качестве некоммерческой организации, осуществляющей функции иностранного агента, а именно – в соответствии со *статьей 19.34 – «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».*

«1. Осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей».

### **Уголовная ответственность**

В том случае, если НКО не подала заявление о ее включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющей функции иностранного агента, то руководители таких организаций (включая общественные объединения), могут быть привлечены к уголовной ответственности. «Статья 330.1. Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции

иностранного агента, злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, – наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

## **Официальные данные о результатах проверок НКО**

### **Министерство юстиции РФ**

По данным Министерства юстиции РФ, обнародованным в докладе «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)» 2013 год\* (по состоянию на 1 января 2013 года), в Российской Федерации зарегистрировано 219 688 некоммерческих организаций, из которых подлежат федеральному государственному надзору 187 960, в том числе:

- 104 949 (47,8 %) общественных объединений;
- 25 541 (11,6 %) религиозных организаций и 5 представительств иностранных религиозных организаций, открытых в Российской Федерации;
- 87 028 (39,6 %) некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм;
- 54 политические партии (+900 %), 2 082 (+300 %) их региональных и 20 местных отделений;
- 14 отделений международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В реестре филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций содержатся сведения о 246 структурных подразделениях, в том числе о 191 представительствах и 55 филиалах.

---

\* Здесь и далее информация из Доклада «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)» 2013 год (<http://minjust.ru/ru/node/4851>).

Итоги проверок, проведенных Министерством юстиции и его территориальными органами (официальные данные) в 2012 году:

- вынесение предупреждения (внесение представления) – всего 45 731 предупреждение, в том числе по результатам проверок – 4 392;
- приостановление деятельности общественного объединения или религиозной организации – 21;
- возбуждение дела об административном правонарушении – 5 610;
- направление в суд заявления о ликвидации или прекращении деятельности некоммерческой организации – 8 916;
- направление мотивированного решения о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления программы или ее части, о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации – 0;
- принятие решения об исключении филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций – 5.

В 2012 году совместно с другими уполномоченными государственными органами (преимущественно с органами прокуратуры Российской Федерации) проведено 27 проверок (в том числе 1 внеплановая), по результатам проверок деятельности некоммерческих организаций в адрес правоохранительных органов направлено 7 сообщений о фактах выявленных нарушений для возбуждения уголовных дел.

По результатам проведенных проверок деятельности некоммерческих организаций, а также по результатам систематического наблюдения (в смысле статьи 2 Закона № 294-ФЗ) за соблюдением некоммерческими организациями установленных законами обязанностей, иных обязательных требований в 2012 году Минюстом России и его территориальными органами приняты соответствующие меры по отношению к установленным нарушителям.

1. В адрес руководящих органов общественных объединений вынесено 23 938 письменных предупреждений и представлений (+3,6 %\*). В связи с не устранением в установленный срок нарушений законодательства Российской Федерации, послуживших основанием

---

\* Знак «+» или «-» означает прибавление или уменьшение по сравнению с предыдущим годом.

для вынесения представления, принято 21 решение о приостановлении деятельности общественных объединений (-38,2 %). В отношении общественных объединений и их должностных лиц в отчетном периоде составлено 2 785 протоколов об административных правонарушениях (+8 %), в суды направлено 4 910 (-27,1 %) исковых заявлений в связи с прекращением уставной деятельности и 60 (-24,1 %) исков о ликвидации в связи с выявленными нарушениями законодательства.

2. В адрес руководящих органов религиозных организаций вынесено 3 094 письменных предупреждения (-5,3 %). Это объясняется примерно равным увеличением количества «законопослушных» религиозных организаций, своевременно представивших отчеты о своей деятельности в адрес Минюста России и его территориальных органов.

В отношении религиозных организаций и их должностных лиц в 2012 году составлено 327 протоколов об административных правонарушениях (+3,5 %), в суды направлено 56 исковых заявлений о ликвидации религиозных организаций в связи с выявленными нарушениями законодательства и 53 (-44,2 %) – в связи с прекращением уставной деятельности.

3. В адрес руководящих органов некоммерческих организаций вынесено 18 230 письменных предупреждений (-4 %), в суды направлено 3 835 (-16,2 %) исковых заявлений о ликвидации в связи с выявленными нарушениями законодательства. В отношении некоммерческих организаций и их должностных лиц в 2012 году составлено 2 492 протокола об административных правонарушениях (+1,4 %).

4. В адрес руководящих органов региональных отделений политических партий по статье 39 Закона № 95-ФЗ вынесено 397 предупреждений об устранении и недопущении впредь нарушений законодательства (+1340,9 %), в отношении 6 отделений составлены протоколы об административных правонарушениях (+ 200 %).

5. В связи с выявленными нарушениями законодательства (преимущественно связанными с непредставлением установленной законом ежеквартальной отчетности) в адрес руководителей филиалов (представительств) иностранных некоммерческих неправительственных организаций вынесено 55 письменных предупреждений; сведения о пяти филиалах (представительствах) исключены из реестра.

По результатам проверок вынесено пять письменных предупреждений об устранении нарушений законодательства, направлено одно заявление в суд о ликвидации соответствующих отделений. Решение суда по состоянию на 15 марта 2013 г. не вступило в законную силу.

По результатам рассмотрения судами протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами территориальных органов Минюста России, к административной ответственности в виде штрафа привлечено 108 некоммерческих организаций и 44 должностных лица на общую сумму 767 тысяч рублей, из которых на конец 2012 года оплачено 386 тысяч рублей (55 %).

### **Росфинмониторинг**

На сайте Генеральной прокуратуры опубликована стенограмма выступления генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, в котором указано, что по данным Росфинмониторинга только за период с ноября 2012 года по апрель текущего года 2226 российских НКО получили из-за рубежа 30,8 млрд. рублей. Даже за минусом НКО, учрежденных госструктурами, это финансирование составляет 24,2 млрд. рублей (1868 НКО)\*.

### **Прокуратура РФ**

Российскими прокурорами, согласно официальной информации, была изучена документация около тысячи НКО, составляющих менее половины от всех финансируемых из-за рубежа. В результате признаки политической деятельности и подтвержденное документацией НКО иностранное финансирование в течение 2010-2013 гг. в объеме, превышающем 6 млрд. руб., выявлены у 215 некоммерческих организаций.

Прокурорами выявлено 22 НКО, прямо подпадающих, по их мнению, под действие законодательства об иностранных агентах.

Указанные организации за трехлетний период, только по данным их собственных отчетов, получили из-за границы свыше 800 млн. руб.

По словам генерального прокурора РФ, занимаясь политической деятельностью, участвуя в электоральных процессах, публичных мероприятиях, подготовке законопроектов, получая иностранные средства и подробно отчитываясь перед спонсорами об их расходовании, ни одна из 22 организаций не считает себя иностранным агентом и не намерена добровольно регистрироваться в данном качестве. В своем выступлении Юрий Чайка упоминает о Независимом экспертно-правовом совете (г. Москва), Фонде «Институт развития свободы информации» (г. Санкт-Петербург), которые, на его взгляд, должны подать свои документы для регистрации в качестве «иностраннных агентов».

---

\* Здесь и далее см. подр. <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-83567>

Юрий Чайка отмечает, что «в целях понуждения вышеназванных 22 НКО к выполнению требований закона о включении в реестр... прокурорами внесены представления, а также возбуждены административные производства». Кроме того, продолжает он, «193 организации, с трехлетним иностранным финансированием свыше 5 млрд. руб., обладали признаками иностранных агентов до вступления в силу закона. Однако после 21 ноября 2012 они либо приостановили политическую деятельность, заняв выжидательную позицию, либо продолжают ею заниматься, но при этом не получают зарубежные средства. Всем им прокурорами объявлены предостережения».

По мнению генерального прокурора, «организаций, выполняющих функции иностранного агента, гораздо больше. Ими используются различные схемы уклонения от приобретения такого статуса». Кроме того, «с использованием потенциала оперативных служб прокурорам не удалось найти и проверить 43 НКО, которые, по данным Росфинмониторинга, получали зарубежные средства. Их розыск продолжается».

В указанной речи генеральный прокурор отметил, что «в состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на сегодня входят 4 представителя некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и 3-х НКО, выполнявших эти функции до вступления закона». Заметим, что ни одна из этих организаций не была признана таковой судом; кроме того, материалы о признании этих организаций «иностранцами» даже не были направлены в суд.

### **Санкт-Петербург**

Согласно официальным данным, представленным прокуратурой Санкт-Петербурга в период с марта по май 2013 года, проведены проверки исполнения федерального законодательства некоммерческими организациями, в том числе получающими иностранное финансирование и осуществляющими деятельность в общественно-политической сфере.

Прокуратура Санкт-Петербурга сообщает, что подобные проверочные мероприятия в городе проведены впервые, что обусловлено принятыми в июле и вступившими в силу в ноябре прошлого года изменениями в законодательстве о некоммерческих организациях в части регулирования деятельности организаций, выполняющих функции иностранного агента.

По данным прокуратуры Санкт-Петербурга, из числа зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга 9 660 некоммерческих организаций прокуратурой города с привлечением

специалистов контролирующих органов проверено менее 1% организаций.

В деятельности проверенных некоммерческих организаций, количество которых не уточняется, прокуратурой выявлено 149 нарушений, в целях устранения которых внесено 80 актов прокурорского реагирования, из них 22 представления об устранении выявленных нарушений, 47 дел об административных правонарушениях.

В суды направлено два исковых заявления о ликвидации организаций и одно, обязывающее организацию подать заявление в органы юстиции для внесения сведений в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Проведенным анализом сведений, предоставленных контролирующими органами, установлено, что количество зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга российских некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников, составляет 65 организаций; из них прокуратурой охвачены настоящей проверкой лишь 22 организации.

Проверкой исполнения законодательства о некоммерческих организациях выявлено четыре НКО, выполняющих функцию иностранного агента без соблюдения установленного порядка.

Прокурорами в отношении трех организаций и их руководителей возбуждено шесть дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 1, 2 ст. 19.34 КоАП РФ. Внесено четыре представления об устранении нарушений законодательства об иностранных агентах. Руководители пяти организаций предостережены о недопустимости нарушения законодательства в данной сфере.

На сегодняшний день в судебном порядке удовлетворены три постановления прокуроров о признании НКО и одного из руководителей виновными в осуществлении деятельности в качестве иностранного агента с нарушением установленного порядка.

По результатам проверки прокуратура назвала ряд типичных, по их мнению, нарушений закона, допускаемых НКО в своей деятельности. Наиболее часто встречающимися из них являются: несоблюдение требований законодательства о некоммерческих организациях, в том числе отсутствие организации по месту регистрации и регистрации символики организации в установленном порядке, законов о противодействии экстремизму, налогового законодательства, о персональных данных и статистическом учете, санитарно-эпидемиологического законодательства.

Проверкой одной из организаций Санкт-Петербурга установлен факт осуществления образовательной деятельности в сфере религии с нарушением требований действующего законодательства об

образовании, о лицензировании, о свободе совести и религиозных объединениях, о некоммерческих организациях. Учитывая то, что, по мнению прокуратуры, данные нарушения являются существенными, прокуратурой города в суд направлено исковое заявление о ликвидации некоммерческой организации и исключении сведений о ней из Единого государственного реестра юридических лиц, которое удовлетворено.

Одной религиозной организацией хранилась в целях массового распространения экстремистская литература. Прокуратурой вынесены постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.29 КоАП РФ, в результате рассмотрения одного из которых организация признана виновной, назначен штраф в размере 50 тыс. рублей.

За исключением единичных случаев, рассмотренные акты прокурорского реагирования удовлетворены, некоммерческими организациями приняты конкретные меры по устранению выявленных нарушений и недопущению их впредь.

В ряде случаев организации не соглашались с доводами прокуратуры, в первую очередь с основаниями проверки, в связи с чем несколькими из них были поданы жалобы (всего – 36 жалоб). По результатам рассмотрения все они признаны необоснованными и отклонены. Одна организация обжаловала основание проверки прокуратуры в суд. По результатам разрешения дела в суде действия прокуратуры признаны законными.

## **Мониторинг соблюдения прав некоммерческих организаций, включая общественные объединения, в Санкт-Петербурге**

### **Проверки**

В 2013 году после проведения внеплановых проверок прокуратурой был возбужден ряд дел об административных правонарушениях в отношении организаций, а также их руководителей по закону об «иностранцах агентах». Как выяснилось позднее, проверки были инициированы именно с целью выявить «иностранцев агентов». Как сказал Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка в своем выступлении на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации цели проверок были следующие:

- провести мониторинг законодательства о некоммерческих организациях, выяснить, как исполняются новеллы закона, требуется ли его совершенствование;
- получить объективные данные о количестве НКО, финансируемых из-за рубежа, о сферах их деятельности и интересах, объемах получаемых от иностранных спонсоров средств;

- выявить организации, нарушающие положения законов, в том числе о противодействии экстремистской деятельности, а также НКО, подлежащие включению в реестр иностранных агентов;
- дать оценку полноты и обоснованности контроля за деятельностью НКО со стороны государственных органов.

В ходе проведения проверок, которые во многих случаях сопровождались применением угроз и иными формами давления в отношении сотрудников НКО, прокуратура необоснованно привлекала различные государственные службы для проверки НКО, фактически для целенаправленного поиска нарушений в их деятельности. По сведениям Ресурсного правозащитного центра\*, только в Санкт-Петербурге было задействовано свыше десяти ведомств, включая санитарную и пожарную инспекции, налоговую службу, полицию, Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Комитет по образованию и другие для внеплановых (внезапных) проверок НКО без какого-либо законного основания. Такие действия властей расцениваются некоммерческим сообществом как попытка запугать НКО.

По нашему мнению, действия прокуратуры в ходе проведения проверок показали, что данное ведомство считает себя правомочным осуществлять неограниченное вмешательство в деятельность любой организации по своему усмотрению. Несмотря на то, что многие организации пострадали в результате проведенных проверок, тем не менее консолидация некоммерческого сектора помогла найти пути для максимального сохранения действующих организаций и укрепления духа гражданского общества.

В то же время угроза привлечения к административной и даже к уголовной ответственности по закону об «иностранцах» заставила некоторые организации пересмотреть стратегию своего развития. Минимум семь организаций Санкт-Петербурга приняли решение о прекращении своей деятельности.

В Петербурге прокуроры сначала объявили о намерении проверить не менее пяти тысяч НКО. Но уже в июне последовало сообщение, что проверки не носили массового характера – например, в Санкт-Петербурге проверено менее 1% из всех городских НКО – 75 организаций.

Следует отметить, что проверки проходили на основании Распоряжения прокурора Санкт-Петербурга № 32/27-р от 1 марта 2013 года «О создании мобильной группы по проверке исполнения законодательства о противодействии экстремизму общественными

---

\* Данные получены по итогам работы Федеральной прямой линии по правовой поддержке НКО 8-800-3333-068, организованной Ресурсным правозащитным центром.

религиозными объединениями, иными некоммерческими организациями, в том числе незарегистрированные и религиозные объединения деструктивной и радикальной направленности», которое было издано во исполнение задания Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В тексте распоряжения (имеется в Правозащитном Совете) прокурорам не рекомендуется ссылаться при проведении проверок на это распоряжение.

**Согласно собственным данным в Санкт-Петербурге на момент подготовки отчета были проверены следующие организации:**

Автономная некоммерческая организация информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр»	Результата проверки прокуратуры нет.
Автономная некоммерческая организация социологических услуг «Центр независимых социологических исследований»	Прокуратура – предостережение.
АДЦ «Мемориал»	Прокуратура – иски в суд.
АНО «ЛГБТ кинофестиваль Бок о Бок»	Прокуратура – иски в суд.
АНО «Право на здоровье»	Результата проверки прокуратуры нет.
АНО ЛГБТ-организация «Выход»	Прокуратура – иски в суд.
Ассоциация «НОРДЕН»	Прокуратура – представление, штраф за отсутствие противозащитных средств и огнетушителей. Предостережение

Благотворительное частное учреждение защиты прав лиц, подвергающихся дискриминации, Антидискриминационный центр «Мемориал»	Прокуратура – иски в суды. Роспотребнадзор – постановление об административном правонарушении.
Датский институт культуры	Результата проверки прокуратуры нет.
Негосударственное образовательное учреждение дополнительного образования «Социальная школа Каритас»	Результата проверки прокуратуры нет. По запросу Росфинмониторинга идет проверка Центром «Э».
Петербургский институт «Иудаики»	Результата проверки прокуратуры нет.
Региональная общественная организация «Санкт-Петербургский Союз поляков имени епископа Антония Малецкого»	Прокуратура – протест на устав.
Региональное Общественное Учреждение Научно-информационный центр «МЕМОРИАЛ»	Прокуратура – представление. Начата повторная проверка прокуратуры по жалобе гражданина.
Санкт-Петербургская благотворительная историко-просветительская правозащитная общественная организация «Мемориал»	Прокуратура – представление.
Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Перспективы»	Прокуратура – представление.

Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Центр развития некоммерческих организаций»	Прокуратура – предостережение.
Санкт-Петербургская культурно-просветительская общественная организация «Адаин Ло»	Прокуратура – протест на устав.
Санкт-Петербургская общественная организация «Лига избирательниц»	Результата проверки прокуратуры нет.
Санкт-Петербургская общественная организация «Немецко-Русский обмен»	Проверка не закончена.
Санкт-Петербургская общественная организация «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА»	Прокуратурой возбуждено дело об административном правонарушении за неисполнение требований прокурора.  Организация обжалует в суде отказ прокуратуры сообщить основания проверки
Санкт-Петербургская общественная организация «Северный путь»	Прокуратура – предостережение.
Санкт-Петербургская общественная организация Экологический Правозащитный Центр «Беллона»	Прокуратура – предостережение.  МЧС – предупреждение.  Роспотребнадзор – постановление об административном правонарушении (2).

Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль»	Прокуратура – представление, предостережение и постановление об административном правонарушении.
Санкт-Петербургская правозащитная общественная организация «Лига избирательниц»	Не предоставление документов (ушли в отпуск)
Санкт-Петербургская региональная общественная организация «Институт недискриминационных гендерных отношений. Кризисный центр для женщин»	Результата проверки прокуратуры нет.
Санкт-Петербургский благотворительный общественный фонд медико-социальных программ «Гуманитарное действие»	Прокуратура – предостережение.
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»	Прокуратура – предостережение.
Солдатские матери Санкт-Петербурга	Результата проверки прокуратуры нет.
Фонд «Институт развития свободы информации»	Прокуратура – предостережение.
Фонд социальных программ «Парус надежды»	Результата проверки прокуратуры нет.

Кроме того, были проверены три незарегистрированные организации: ОГФ, «Левый фронт» и «Наблюдатели Петербурга».

Органы прокуратуры в случае отсутствия претензий к организациям согласно федеральному законодательству могут не уведомлять проверяемых субъектов об окончании проверки. Ознакомиться с решениями государственных органов можно на сайтах

указанных организаций или на Правовом портале для НКО в разделе «Практика» по адресу: [www.hrrcenter.ru](http://www.hrrcenter.ru)

Одной из первых объектом прокурорского внимания стала правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга».

**Элла ПОЛЯКОВА, правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга»:** – У нас проверка началась еще в феврале, но не в общем потоке (этих проверяющих мы еще ждем), а в связи с заявлением военкома Петербурга Качковского. Он написал заявление в прокуратуру, что мы «систематически проводим массированное, организованное информационно-психологическое воздействие против комплектования Вооруженных сил Российской Федерации». До 1 марта нас проверяло Управление юстиции. Они запросили всю экономическую документацию с 2010 года, пробовали даже заявки на гранты — но мы отказались их предоставить. Вроде бы нашли у нас два нарушения (официального ответа еще нет, он идет по почте): что эмблема организации не зарегистрирована – хотя в нынешнем году регистрация эмблемы уже не будет обязательной; и что мы, являясь региональной организацией, осуществляем деятельность за пределами региона. Мы объясняем, что это деятельность местных организаций, которым мы помогаем, – так или иначе, нам дали срок внести изменения в устав до 4 июня. Затем по той же жалобе военкома объяснения брал подполковник из Центра «Э». Сказал, что передают наши материалы на экспертизу на экстремизм, потому что мы «вторгались» на сборный пункт. Я объяснила, что сборный пункт — не воинская часть, это гражданская территория, где нарушаются права людей. И мы не вторгались силой, а заставили нас туда пропустить. Чем закончилась экспертиза, пока не знаем. Теперь ждем, кто следующий постучится.

Проверка коснулась петербургского филиала Фонда имени Конрада Аденауэра. Представителям Фонда вручили список из 20 вопросов, касающихся его деятельности и персонала в России, и попросили явиться в прокуратуру. МИД Германии отреагировал молниеносно и предостерег Россию от препятствования работе немецких фондов, предупредив, что это может отрицательно сказаться на долгосрочных отношениях между Германией и Россией. Соответствующее заявление сделала и канцлер Меркель. Фонд Аденауэра оставили в покое.

Датский институт культуры тоже стал объектом проверки (в апреле 2013 года). Сотрудники Института предоставили по требованию прокуратуры соответствующие документы, но, как и в случае с другими организациями, прокуратура не уведомила организацию об окончании проверки и ее результатах.

Сначала прокуроры проверяли НКО на исполнение антиэкстремистского законодательства и ссылались на задание Генеральной прокуратуры, в связи с чем была создана мобильная группа, включающая сотрудников МВД, МЧС, ФНС, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, в некоторых случаях – представителей Комитета по образованию. Однако попытки юристов найти официально опубликованный документ о создании такой группы не увенчались успехом. Кроме того, само задание Генеральной прокуратуры также не было опубликовано, хотя затрагивает права и свободы человека и гражданина, является нормативным правовым актом. По мнению экспертов, данное задание и сами проверки имели цель побудить некоммерческие организации к регистрации в качестве «иностранных» агентов или к отказу от зарубежного финансирования.

19 марта с проверкой пришли в офис Эколого-правозащитного центра «Беллона». Кроме прокуроров, в проверке «Беллоны» участвовали представители МЧС, Роспотребнадзора и санэпидемстанции.

**Николай РЫБАКОВ, исполнительный директор Экологического правозащитного центра «Беллона»:** – К нам пришли во вторник, 19 марта, в 10 утра: прокуратура, Роспотребнадзор и МЧС. Спрашивали, в частности, когда сотрудникам в последний раз делали флюорограммы, откуда мы пьем воду, как освещены рабочие места, как храним использованные лампы... Однако на первый раз проверяющие вели себя вполне прилично и деликатно. Пробыли у нас часа три – мы им всё, что они просили, показали. При этом у нас запросили множество документов, которые мы отдали в пятницу: получилось 15 томов. Когда сотрудники прокуратуры пришли во второй раз, забирать документы, то уже не были так вежливы: сказали, что на нас наложат кучу штрафов по пожарной безопасности. Никаких заявлений о преступлении в нашей организации, которые могли бы стать причиной внеочередной проверки, у них не было. При этом, по их же графику на сайте, у нас плановая проверка должна начаться 3 декабря... На мой взгляд, проверяют самые активные общественные организации, которые постоянно доставляют неудобство властям. Та же прокуратура, вместо того чтобы сотрудничать с нами и эффективно реагировать на сообщения о нарушениях экологического законодательства, занимается такими проверками. При этом мне не очень понятно, что нового они хотят найти: у нас вся деятельность идет через банки, налоговую, Минюст – у них есть все документы, так зачем к нам ходить? На одно копирование сколько бумаги уходит! Значит, их цель – не выявление нарушений, а затруднение нашей работы, запугивание.

21 марта проверки в Петербурге начались одновременно в «Гражданском контроле», Фонде свободы информации, правозащитной ЛГБТ-организации «Выход», некоммерческой организации «Бок о бок».

Проверка в «Гражданском контроле» проводилась на предмет соблюдения этой правозащитной организацией законодательства РФ «вообще». Прокурор потребовал предъявить все уставные, налоговые, финансовые и текущие документы (35 позиций). Кроме того, представители МЧС затребовали у правозащитников всю документацию по состоянию помещения, его перепланировке и противопожарной безопасности из 19 пунктов.

**Борис ПУСТЫНЦЕВ, председатель Общественной правозащитной организации «Гражданский контроль»:** – Сотрудники прокуратуры пришли в четверг, без всякого предупреждения, в 11 утра. И хотя вели себя достаточно корректно, потребовали немедленно выдать им копии документов по длинному списку. Но в первую очередь – информацию о наших грантодателях, об иностранных источниках финансирования. «Немедленно», естественно, не получилось, ходили несколько дней.

С неожиданными сложностями проверяющие столкнулись, когда пришли в Санкт-Петербургскую общественную организацию «Общество содействия социальной защите граждан “Петербургская Эгида”». Депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга обратились в прокуратуру Петроградского района в связи с прокурорской проверкой деятельности организации и попросили предоставить информацию о нарушениях, которые стали причиной проведения проверки. В защиту организации выступил Уполномоченный по правам человека Российской Федерации г-н Лукин. Он обратился в Петроградский районный суд Санкт-Петербурга с жалобой на неправомерные действия прокуратуры. Судья Тарасова Ольга Станиславовна отказала в удовлетворении жалобы. Решение суда будет обжаловано. Подробнее см. <http://spb-egida.ru>.

Когда проверяющие пришли в Фонд свободы информации, председатель Совета Фонда адвокат Иван Павлов не позволил провести осмотр помещений офиса и отказался немедленно предоставить документы для проверки. По его мнению, проверка носила характер следственных действий или оперативно-розыскных мероприятий.

**Иван ПАВЛОВ, председатель совета Фонда свободы информации:** – В четверг пришли четверо в штатском: помощник прокурора Центрального района, оперы ГУВД (из отдела

экономической безопасности и противодействия коррупции, а также из ОБЭП, почему-то Приморского района) и девушка из налоговой. Мы их пригласили в комнату для совещаний, изолировав большую часть сотрудников от их тлетворного влияния. Они вручили письмо зампрокурора Центрального района о том, что им надо предоставить 50 кг макулатуры. Помимо запроса о предоставлении документов, хотели пройти по офису: мол, покажите, что вы вообще делаете, что у вас на столах лежит, что в компьютерах есть. Я сказал, что на запрос ответим в установленный срок, а больше никуда не пушу. Они пригрозили тогда в полицию позвонить, что мы чиним препятствия. Вызывайте, говорю, кого хотите. Они позвонили зампрокурора и дали мне с ней пообщаться. Я сказал, что их требования незаконны: шарить по офису – это уже похоже на следственное действие. Отказ их допустить я по ее просьбе изложил в письменных объяснениях. Чем проверяющие удовлетворились и ушли. Сейчас готовим документы. Однако параллельно возникают мысли: зачем им эти документы? Поэтому мы пока еще не решили, что делать: что им отправлять, а что нет; и даже вообще контактировать с ними или пойти на откровенную конфронтацию и потребовать четко объяснить, что происходит. Какие к нам претензии? Потому что когда есть конкретные претензии – то есть и 51-я статья Конституции, позволяющая не свидетельствовать против себя и не помогать им закапывать нас. Мы не чувствуем за собой никакой вины, но если они пришли к нам – то пусть скажут зачем! Знаю, что коллеги по некоммерческим организациям пускают проверяющих к себе – смотрите, мол, нам скрывать нечего, мы все расскажем. Но это вряд ли разумная тактика – наивно считать, что они разберутся, увидят, какие НКО хорошие, и все претензии снимут. Так не бывает! Если пришли – то есть задача найти. А если они задачу не выполняют – это будет рассматриваться как провал. Поэтому показывать и объяснять что-то – опрометчивый ход.

15 апреля 2013 года проверять пришли Ресурсный правозащитный центр в количестве 8 человек: представители прокуратуры, полиции, ФНС, Роспотребнадзора, МЧС, Комитета по образованию. В связи с тем, что документы о проведении проверки были лишь у прокурора, всем остальным было отказано в осмотре помещения.

**Мария КАНЕВСКАЯ, директор АНО «Ресурсный правозащитный центр»:** – В отличие от наших коллег, с нами был согласован визит, но совершенно непонятно: несмотря на то, что все позиции из списка документов мы накануне отвезли в прокуратуру, у них было стойкое желание посетить наш офис. Поскольку скрывать нам совершенно нечего, да и документы, на наш взгляд, у нас все имелись – от акта травли крыс, прочистки вентиляционных каналов,

сдачи люминесцентных ламп, медицинского осмотра до прививок постоянным сотрудникам и много чего другого, мы согласились. Каково было наше удивление, когда мы увидели так называемую «мобильную группу», которые без всяких официальных оснований пытались проникнуть в офис! Заранее для каждой службы мы подготовили пакет заверенных копий и пытались им их передать, без допуска в помещение. Только прокурор и сотрудник полиции (оказался крепким «парнем» и проник без нашего разрешения) были допущены. В ходе проверки прокурором была изучена вся документация на офис, замеры шумов, акты установки и журналы учета огнетушителей, пожарная декларация на помещение; задавались вопросы на знание пожарной безопасности и многое другое, но вопросов по существу о нашей деятельности не было задано ни одного. Ясно, что проверять пришли с одной целью – найти нарушения. Прокурор с сожалением констатировала, что мы хорошо подготовились к проверке. Вопросы сводились только к одному: как осуществляется вывоз мусора из помещения?

Санкт-Петербургская благотворительная историко-просветительская правозащитная общественная организация «Мемориал» столкнулась действительно с мощной «пиар-компанией» в СМИ в свой адрес. По результатам проверки прокуратурой Центрального района были выявлены «нарушения», а именно установлен факт осуществления неуставной, фармацевтической деятельности без соответствующей лицензии, в связи с чем исполнительному директору Галине Школьник внесено представление об устранении выявленных нарушений, которое рассмотрено общественной организацией и удовлетворено, должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. Но Генеральный прокурор Российской Федерации, выступая 10 июля 2013 года с докладом перед Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации о результатах проверки некоммерческих организаций, указал на то, что установлены факты нецелевого использования выделенных Санкт-Петербургской благотворительной историко-просветительской правозащитной организации «Мемориал» в 2012 году из иностранных источников 400 тыс. рублей на реализацию программы «Забота о стариках».

Представители организации заявили, что приведенные Генеральным прокурором Российской Федерации сведения являются дезинформацией, и потребовали незамедлительного их опровержения. В представлении прокуратуры Центрального района от 30 мая 2013-го, которое было получено петербургским обществом «Мемориал» 9 июля по почте, было сказано, что единственным нарушением, которое выявила прокурорская проверка, начавшаяся 26 марта 2013 года, является отсутствие лицензии на фармацевтическую

деятельность при приобретении лекарства для пожилых репрессированных (покупка, временное хранение и выдача лекарств даже профессиональными врачами являются фармацевтической деятельностью и подлежат обязательному лицензированию). В начале июня 2013 года петербургский «Мемориал» решением правления изменил порядок лекарственной помощи, то есть найденное прокуратурой нарушение было признано и исправлено практически сразу же.

**Исполнительный директор петербургского общества «Мемориал» Галина Школьник:** «Слова генпрокурора – удар именно по деловой репутации нашей организации».

23 августа 2013 года в Научно-информационном центре «Мемориал» началась повторная внеплановая прокурорская проверка на основании обращения некоего Сергеева В., который обратился в прокуратуру с требованием проверить организацию в связи с получением ею большого объема иностранного финансирования. Проверяющие попросили предоставить сведения о движении средств, публичных мероприятиях и т.п. за период с 1 апреля по август 2013-го.

### **Антидискриминационный центр «Мемориал»**

Прокуратура Санкт-Петербурга инициировала привлечение к административной ответственности трех организаций по Закону об «иностранцах». Аналогичные дела были возбуждены в отношении руководителей этих организаций. Таким образом, на сегодняшний день Петербург лидирует по количеству таких дел. В числе этих организаций – Антидискриминационный центр «Мемориал», АНО ЛГБТ-организация «Выход», АНО кинофестиваль «Бок о Бок».

Прокуратура также обратилась в суд в интересах «неопределенного круга лиц» о внесении АДЦ «Мемориал» в реестр некоммерческих организаций, исполняющих функцию иностранного агента. В иске отражено, что организация, получая финансирование из-за рубежа, занимается политической деятельностью. В частности, был подготовлен и предоставлен в Комитет ООН против пыток правозащитный отчет о полицейском произволе в отношении уязвимых групп, в котором давалась критическая оценка случаям «этнического профилирования и нарушению прав мигрантов, цыган и активистов сотрудниками полиции».

Ранее прокуратура возбудила дело об административном правонарушении по частям 1 и 2 статьи 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях в отношении АДЦ «Мемориал» и его руководителя – Ольги Абраменко. Обвинение строилось на тех же претензиях к отчету «Цыгане, мигранты, активисты – жертвы

полицейского произвола», подготовленному «Мемориалом» к 49-й сессии Комитета против пыток ООН и представленному на заседании в Женеве 9 ноября 2012 года, до вступления в силу поправок к закону об НКО, вводящих ответственность за «политическую деятельность» НКО, осуществляющих функцию «иностранных агентов».

Добиться признания вины в нарушении АДЦ статьи 19.34 в судах прокуратуре пока не удалось, хотя уже в августе в городской суд подана очередная прокурорская жалоба в порядке надзора на то, что суды первой и второй инстанции не стали рассматривать обвинение правозащитников по существу. Жалоба оставлена без удовлетворения.

АДЦ «Мемориал» не признает обвинения прокуратуры и законность гражданского иска в интересах «неопределенного круга лиц». Возражения представитель организации изложил суду. Во-первых, организации непонятно, в защиту прав и свобод какого «неопределенного круга лиц» выступила прокуратура и как именно страдают эти «лица» оттого, что правозащитная организация не зарегистрировалась как иностранный агент. Во-вторых, АДЦ не занимается политикой, а действует в интересах уязвимых групп населения, защищая их права – в том числе путем подготовки правозащитного отчета, направленного в Комитет ООН против пыток, что полностью соответствует обязательствам Российской Федерации по сотрудничеству с международными организациями и выполнению норм международного права.

Кроме того, в случае с АДЦ «Мемориал» должны применяться исключения из закона, т.к. организационно-правовая форма – частное благотворительное учреждение, а благотворительные организации выведены из-под его действия.

### **АНО кинофестиваль «Бок о Бок»**

6 мая 2013 года правозащитный ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о Бок» получил постановление прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга, в котором организация обвиняется в нарушении административной статьи 19.34. о «иностранных агентах».

Прокурорские проверки кинофестиваля начались 21 марта, когда в офис организации неожиданно нагрянула «мобильная группа», состоявшая в общей сложности из 6 человек – сотрудников Минюста, прокуратуры, МВД. Требования силовиков были предъявлены на трех страницах с пунктами от А) до Ц). После предоставления документов 23 апреля в офисе «Бок о Бока» снова появился сотрудник прокуратуры с новым списком – на этот раз на 6 страницах. Было видно, что в прокуратуре более детально изучили деятельность организации и требовали все фильмы, все документы, все печатные материалы. Срок предоставления материалов обозначили предельно короткий – следующий день.

Спустя неделю, 30 апреля 2013 года, организация получила повестку в прокуратуру. В ней были указаны «нарушения» статьи об «иностранцах-агентах». В Представлении кинофестивалю определены два «нарушения» – издание брошюры «Международное ЛГБТ-движение: от местной специфики к глобальной политике», а также участие в кампании «Вместе остановим гомофобный закон», причем вменяется кампания против федерального законопроекта «о пропаганде».

**Гуля Султанова, руководитель кинофестиваля «Бок о Бок»:**  
«По характеру составленного Представления видно, что сотрудники прокуратуры очень спешили, документ составлен на скорую руку, с большим количеством ошибок в датах (что в нашем случае крайне важно, учитывая срок вступления в силу закона об «агентах» – 21 ноября) и содержании. В Представлении – повсеместная подмена понятий: нам вменяется агитационная и политическая деятельность – за какую партию или политическое движение? Цитаты, доказывающие нашу “политическую деятельность”, смешаны и взяты из разных текстов и контекстов. Кампания “Вместе остановим гомофобный закон” проводилась нашей организацией в 2011 году против гомофобного закона в Петербурге. Она никак не связана с Федеральным законом о “пропаганде”. Все это имеет подтверждения как на сайте, так и в пресс-релизах организации. Если судьи будут непредвзяты и у них будет возможность услышать наши доводы и аргументы, они не смогут признать нас “агентами”. Наша деятельность носит общественно-полезный характер, мы работаем для российских граждан».

6 июня 2013 года ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о Бок» оштрафован на полмиллиона рублей за отказ в регистрации в качестве «иностранного агента». Поводом для проверки организации стал рапорт сотрудника прокуратуры о том, что эмблема, используемая кинофестивалем «Бок о Бок», не зарегистрирована. Между тем адвокаты Центра настаивали на незаконности проведения проверки прокуратуры, поскольку по закону о прокуратуре данный орган вообще не имеет права возбуждать административные дела против некоммерческих организаций. Что касается самих обвинений в политической деятельности кинофестиваля «Бок о Бок», то они состоят в издании брошюры «Международное движение за права ЛГБТ-сообщества: от местной специфики к глобальной политике» и проведении кампании «Вместе остановим гомофобный закон» (кампания проводилась организацией в ноябре 2011 – марте 2012 против гомофобного закона в Петербурге, то есть еще до вступления в силу закона об иностранных агентах).

Адвокаты настаивали на том, что деятельность организации в любом случае не подпадает под требования закона об иностранных

агентах, поскольку она работает в сфере культуры, и обратили внимание на рекомендации Спецдокладчика Верховного комиссара ООН по культурным правам о необходимости предоставления и развития культурного пространства для ЛГБТ-сообщества с целью укрепления толерантности и принятия этой группы людей. Показ кино, обсуждения и издание информационных брошюр никак не могут быть квалифицированы как «политическая деятельность».

В ходе дальнейших разбирательств стороной защиты – адвокатами Дмитрием Бартеневым и Сергеем Голубком – была представлена масса доказательств как незаконности самой проверки, так и обоснованности обвинения. Так, по Закону о прокуратуре данный орган вообще не имеет права возбуждать административные дела против некоммерческих организаций. Прокуратура не может проводить проверки НКО без конкретных оснований, что, однако, было сделано для проверки огромного количества НКО в марте-апреле 2013 года по всей России.

Кинофестиваль «Бок о бок» стал первой жертвой в Санкт-Петербурге драконовского закона об иностранных агентах. Этот судебный процесс показал, что действительной целью закона является борьба с инакомыслием – ведь именно то, чем занимается организация – защита прав ЛГБТ-сообщества посредством культурных мероприятий, – не понравилось прокуратуре и было объявлено «политической» деятельностью.

### **АНО ЛГБТ-организация «Выход»**

В конце июня 2013 года было вынесено постановление в отношении ЛГБТ-организации «Выход», которая была оштрафована на 500 000 рублей, а также в отношении ее директора, которой суд назначил наказание в 300 000 рублей. Ресурсный правозащитный центр оказывает помощь в обжаловании этих решений, и в последующем обращении в Конституционный Суд и в ЕСПЧ. Оба судебных процесса прошли в условиях сильнейшего давления и угроз со стороны националистов и религиозных организаций при попустительстве судей.

Василеостровский районный суд прекратил дело об «иностранных агентах» в отношении директора ЛГБТ-организации «Выход» 14 августа 2013 года, отменив постановление мирового судьи, назначившего ее директору Анне Анисимовой максимально возможный штраф в 300 000 рублей за нарушение закона об «иностранных агентах». В ходе рассмотрения апелляции судья Василеостровского районного суда Румянцев указал на то, что мировой судья при рассмотрении дела даже не установил события правонарушения самостоятельно, просто скопировав обвинения

прокуратуры. Вследствие этого районный суд признал постановление мирового судьи подлежащим отмене.

### **Проблемы с регистрацией новых некоммерческих организаций**

В то время как действующие некоммерческие организации занимались подготовкой к проверкам, с 4 июля 2013 года был введен новый порядок регистрации некоммерческих организаций, а именно – вступил в силу приказ Минюста России от 7.05.2013 № 68 «Об определении форм документов, предоставляемых в Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы для государственной регистрации некоммерческих организаций».

Теперь для государственной регистрации некоммерческих организаций применяются единые формы документов для юридических лиц всех организационно-правовых форм, утвержденные приказом Федеральной налоговой службы от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25 «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, предоставляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств».

Изменились сами формы, порядок их заполнения, а также удостоверения. В настоящий момент для регистрации НКО требуют присутствия у нотариуса всех учредителей, а не только одного заявителя, как было раньше. Это значительно усложняет процедуру регистрации организаций с большим количеством учредителей. Однако если обратиться к тексту рекомендаций по заполнению данных форм, то в них сказано, что «заявление удостоверяется подписью уполномоченного лица (заявителя). Заявление может быть удостоверено подписями нескольких заявителей».

Требование присутствия всех учредителей у нотариуса значительно усложняет процедуру регистрации НКО, в особенности общероссийских общественных объединений или иных организаций с большим количеством учредителей. Данное требование не предусмотрено в законе, не указано в рекомендациях, но, тем не менее, без его выполнения организация не будет зарегистрирована.

Соответственно, подавать документы на регистрацию некоммерческой организации теперь необходимо всем учредителям одновременно или составлять в нотариальном порядке доверенность на представление интересов от каждого учредителя. Пропорционально увеличиваются и затраты на регистрацию организации: так, до вступления в силу новых форм нотариальные расходы составляли порядка 1200-1500 рублей (заверение подписи и доверенность); теперь расходы возрастут пропорционально количеству учредителей, но минимум в два раза.

Поскольку новые правила действуют буквально чуть больше двух месяцев, то каждый день территориальное управление Минюста в Санкт-Петербурге вводит новые требования и правила, в связи с чем сейчас все больше и больше применяется процедура приостановления регистрации на срок до трех месяцев, что хотя бы дает возможность не потерять средства, уплаченные в качестве государственной пошлины в бюджет, а потерять только время.

Кроме того, ужесточились требования к формулировкам, используемым в протоколах, так что возможно приостановление или даже отказ в регистрации, если в протоколе написано «присутствовали на собрании» вместо «участвовали в собрании».

Выросло количество отказов в регистрации в связи с наименованием организаций: так, сотрудники Минюста пристальное внимание уделяют указанию на характер деятельности в наименовании организации, принимая решения зачастую из субъективных соображений.

Кроме того, изменился комплект документов, выдаваемых после прохождения процедуры регистрации: теперь не выдают важнейший документ – выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, которая заменена на лист записи Единого государственного реестра юридических лиц, а без данной выписки, например, не проверить ошибки, допущенные при регистрации, или не открыть расчетный счет. После чего приходится дополнительно запрашивать этот документ в Управлении Федеральной налоговой службы; за 5 дней его изготовят бесплатно, а вот в срочном порядке придется заплатить 400 рублей.

В настоящий момент при регистрации изменений территориальное управление Минюста по Санкт-Петербургу прекратило выдачу свидетельства о регистрации изменений, вносимых в Единый государственный реестр юридических лиц, что приводит к временным издержкам по получению организациями данного документа в органах налоговой инспекции.

По нашему мнению, процедура регистрации НКО не становится проще. Изменения, внесенные в законодательство, нельзя расценивать как положительные, т.к. процедура регистрации и сами формы усложнились, что обуславливает дополнительные временные и иногда финансовые издержки для третьего сектора.

### **Основные выводы**

В 2012-2013 годах общий политический климат для неправительственных организаций в России был отмечен принятием ряда жестоких законодательных решений, которые оказывают разрушающее воздействие на третий сектор. Эти законодательные

изменения поставили под угрозу само существование многих неправительственных организаций в России. Качество законов и подобных инициатив не отвечает основным принципам как российского, так и международного права. Десятки организаций Петербурга и тысячи организаций по всей стране вместо своей уставной деятельности занимаются подготовкой ко всякого рода проверкам, предоставлением копий многочисленных документов, защитой своих прав в судах, несмотря на то что установленные законом основания и порядок проведения проверок не допускают произвольного вмешательства в деятельность НКО. Кроме того, контролирующие органы пренебрегают своими полномочиями по самостоятельному запрашиванию информации и документов, уже имеющихся в других правительственных структурах.

На наш взгляд, проверки некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге носили явно необоснованный характер и были направлены на запугивание некоммерческих организаций и вынужденное прекращение ими своей работы или отказ от иностранного финансирования. Несмотря на увеличенные возможности получения российского финансирования, государственные гранты и субсидии по-прежнему остаются недоступными для правозащитных организаций, а их получение сопряжено с большим количеством формальных сложностей и риском возможных проверок Счетной палаты или даже уголовной ответственностью (примером служит дело профессора М.В. Саввы в Краснодаре).

Вопреки высказывавшемуся ранее мнению о том, что закон об «иностранцах агентах» работать не будет, только в Санкт-Петербурге прокуратурой были «выявлено» три организации, подпадающие, по мнению прокуратуры, под термин «иностранец агент». Такое число «иностранцев агентов» сделало Санкт-Петербург печальным примером того, как закон об «иностранцах агентах» может быть использован для преследования организаций, защищающих права социальных групп, негодных сегодня власти. Правоприменительная практика в отношении некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге дает возможность сделать выводы о предвзятости проверяющих в отношении некоторых некоммерческих организаций.

Освещение некоммерческих организаций в СМИ в подчеркнуто негативном ключе, прежде всего в заявлениях официальных должностных лиц, наносит ущерб не только деловой репутации конкретных организаций, но и сектору в целом. В этой связи особенно печальной выглядит история в отношении Санкт-Петербургской благотворительной историко-просветительской правозащитной общественной организацией «Мемориал».

Мы полагаем, что так называемый Закон об иностранных агентах ввиду его размытых и откровенно дискриминационных формулировок противоречит целому ряду конституционных норм и должен быть отменен.

С июля 2013 года усложнилась процедура регистрации некоммерческих организаций, введены новые формы, что также угрожает стабильности развития сектора.

В связи с этим полагаем, что процедура регистрации некоммерческих организаций должна быть упрощена и носить уведомительных характер.

В этой связи необходимо:

- предусмотреть, чтобы порядок, основания и процедура проведения любой проверки были закреплены только в федеральном законе, а не в подзаконных актах, поскольку создание и деятельность общественных объединений – это реализация гражданами своего конституционного права на свободу объединения, которое не может быть ограничено введением ведомственных правил;
- четко определить полномочия контролирующих органов, с тем чтобы исключить возможность осуществления контроля НКО со стороны государственных органов по одним и тем же вопросам;
- исключить факты истребования документов, которые могут быть запрошены в других государственных органах;
- предусмотреть, что при запросе документов должен обязательно указываться конкретный документ, который должен быть предоставлен;
- установить, что внеплановые, в том числе прокурорские, проверки могут проводиться только в случаях поступления в органы государственного контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах: возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

## **Проблема дискриминации в Санкт-Петербурге в 2012 году**

В Санкт-Петербурге, как и в других регионах РФ, существует проблема дискриминации, то есть ограничения прав людей, отличающихся в гендерном, этническом, языковом, религиозном плане, инвалидов и людей без гражданства или постоянной регистрации, бездомных, иностранных граждан, сексуальных меньшинств. Чаще всего дискриминация проявляется в каких-то конкретных действиях людей, от которых зависит реализация того или иного права жителя нашего региона, например, в отказе принять на работу женщину или в фактическом отсутствии возможности получения среднего образования детям из некоторых цыганских поселений, в нежелании следователей и судей усмотреть мотив ненависти в нападениях гомофобов, в насилии по отношению к ЛГБТ-активистам и в других подобных ситуациях. Бывают и дискриминационные по сути своей законы или законы, допускающие некоторые формы дискриминации, несмотря на то, что Конституция РФ, ряд норм в Трудовом кодексе, Законе об образовании и даже 136 статья УК прямо запрещают различные формы дискриминации. Тем не менее, законодательство РФ не в полной мере отражает все возможные формы дискриминации, более того – нигде не раскрывается само это понятие, что очень затрудняет доказывание фактов дискриминации и преодоление распространения этого негативного явления.

Тем не менее, РФ ратифицировала ряд конвенций, четко определяющих дискриминацию и однозначно запрещающих ее. Это, в первую очередь, Европейская Конвенция по Правам Человека, Конвенция ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция ООН по ликвидации всех форм дискриминации женщин, Конвенция ООН по правам детей (ст. 2 – запрет дискриминации детей). Эти нормы позволяют выявлять случаи дискриминации, определять и оценивать их с позиций международного права.

## **Дискриминация ЛГБТ\***

### **Преступления ненависти и дискриминация по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности**

В 2012 году в Санкт-Петербурге продолжались нарушения прав, в том числе преступления ненависти и дискриминация, по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности. При этом особую озабоченность вызывают проблемы преступлений, мотивированных ненавистью в отношении геев, лесбиянок, бисексуальных и трансгендерных людей (далее – ЛГБТ), нарушения права на свободу мирных собраний в защиту прав человека ЛГБТ, принятие и применение закона о запрете так называемой «пропаганды гомосексуализма» среди несовершеннолетних, а также нарушение прав трансгендерных людей.

### **Преступления ненависти**

В России отсутствует законодательство, прямо признающее преступления и речи ненависти в отношении ЛГБТ-людей совершенными с отягчающим обстоятельством. Действующие в настоящее время правовые нормы не применяются на практике: ЛГБТ-люди не признаются правоохранительными органами «социальной группой», ненависть в отношении которой названа нормами действующего Уголовного кодекса РФ в числе обстоятельств, отягчающих наказание. Органы власти не производят сбор и анализ статистики по таким преступлениям, не организуют обучающих программ для сотрудников правоохранительных органов, не разрабатывают программ профилактики преступлений ненависти в отношении ЛГБТ-людей. Отсутствие системы защиты свидетелей и потерпевших от таких преступлений обуславливает их высокую латентность. Преступления совершаются не только в отношении индивидуальных лиц, но и групп и участников правозащитных мероприятий в поддержку прав ЛГБТ. По фактам таких преступлений правоохранительные органы нередко не предпринимают вообще никаких действий, либо осуществляемые действия не являются достаточными, эффективными и своевременными.

17 мая 2012 года ЛГБТ-организацией «Выход» проводился согласованный митинг «Радужный флэшмоб». Акция охранялась сотрудниками правоохранительных органов. Рядом с митингующими собирались «православные активисты», выступающие против публичных акций ЛГБТ-сообщества. Один из контрдемонстрантов

---

\* Анализ темы подготовлен Санкт-Петербургской ЛГБТ-организацией «Выход»

совершил нападение на участников флэшмоба, выстрелив из газового пистолета в лицо одному из участников ЛГБТ-митинга. Телесные повреждения были зафиксированы скорой помощью. Произошедшее было запечатлено на видео- и фотокамеры. Нападавшего задержали сотрудники полиции. По факту нападения возбуждено уголовное дело по статье «хулиганство», однако по состоянию на конец 2012 года мотив нападения не учитывался правоохрнительными органами при квалификации преступного деяния, несмотря на усилия самого пострадавшего и его представителей.

После проведения этого же мероприятия группа молодых людей, большинство из которых скрывали свои лица под медицинскими масками и платками и которые ранее выкрикивали лозунги «Мы вас повесим и закопаем», вскидывая вверх правые руки, напали с гомофобными выкриками на два автобуса с иностранными рабочими. Нападавшие выбили окна, избili людей в автобусах и создали пробку на дороге. Полиция стояла неподалеку и ничего не делала.

В июне 2012 года в Санкт-Петербурге после демократического общегражданского митинга было совершено нападение на активистов группы «Альянс гетеросексуалов за равноправие ЛГБТ». Нападавшими были несколько агрессивно настроенных молодых людей, которые наносили удары активистам, вырывали из рук свернутые баннеры с названием организации, после чего попытались скрыться. Трое нападавших были задержаны. Все пострадавшие зафиксировали свои повреждения и передали соответствующие данные полиции. Полиция квалифицировала случившееся как «хулиганство». Важно отметить, что пострадавшие заметили, что за ними следят, еще в ходе митинга. На это было указано сотрудникам полиции, однако те убедили активистов, что ничего не случится, а ходить и охранять каждого они не будут.

### **Свобода собраний и свобода выражения мнений**

Нарушение властями Российской Федерации прав ЛГБТ на свободу выражения мнений и свободу собраний уже признавалось рядом международных органов: Европейским Судом по правам человека («Алексеев против России», 2010), Комитетом ООН по правам человека («Федотова против России», 2012). Однако проблема остается, и нарушения продолжают совершаться.

---

\* Описание данных кейсов см. в: Исполнение конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в РФ в связи с сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью: альтернативный доклад. СПб., 2012. С. 126–155.

В 2012 году из полутора десятков уведомлений о проведении публичных акций в защиту прав ЛГБТ, помощь при подготовке которых оказывала ЛГБТ-организация «Выход», лишь в одном случае было согласовано место проведения акции («Радужный флэшмоб» 17 мая 2012 г., см. выше). Во всех других случаях заявителям по тем или иным причинам отказывали в согласовании публичных акций: по причинам якобы запланированных в это же время в этом же месте публичных акций (которые фактически не проводились впоследствии); из-за уборки снега в заявленных для акций местах; на основании того, что пикет помешает проходу и отдыху жителей и гостей города, в том числе родителям с детьми, или станет причиной ДТП; по формальным основаниям (например, если организатор пикета в уведомлении был назван «ответственным за проведение пикета»); по причине отсутствия согласия на пикет арендаторов площадок, используемых в качестве автостоянок, и пр.

В одном случае отказ был обоснован ссылкой на события 17 мая 2012 года (см. описание выше, нападение на участника «Радужного флэшмоба» и автобусы с трудовыми мигрантами). В двух случаях отказ в согласовании пикетов был обоснован ссылками на закон о запрете «пропаганды мужеложства, лесбиянства, бисексуализма и трансгендерности». Хотя отказы были оспорены в суде, в силу длительности судебного процесса восстановить право в полном объеме было нельзя (решения суда принимались уже после даты предполагаемых пикетов).

В ряде случаев органами власти было предложено перенести публичные акции в защиту прав ЛГБТ из центра города в безлюдные отдаленные места (яркий пример – «пос. Новоселки, в конце ул. Добрая Горка, в районе кольца маршрутных такси»: до этого места из центра города добираться около двух часов, с двумя-тремя пересадками).

Наконец, в нескольких случаях органы власти создавали препятствия для согласования альтернативного места проведения мероприятия (например, сообщая заявителям в устной форме по телефону о невозможности согласования акции в заявленном месте менее чем за полчаса до окончания рабочего дня последнего дня срока, предоставленного законом для согласования).

## **Закон о запрете «пропаганды гомосексуализма среди несовершеннолетних»**

В 2012 году в Санкт-Петербурге были приняты изменения в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». Согласно принятому закону, «публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей». При этом «под публичными действиями, направленными на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних, следует понимать деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений».

3 октября 2012 года Верховный Суд Российской Федерации отказался признавать приведенную выше норму права незаконной. Хотя сам по себе запрет «пропаганды» перечисленных в законе «деяний» не был признан неправовым, Верховный Суд указал, что обжалуемые нормы не препятствуют «реализации права получать и распространять информацию общего, нейтрального содержания о нетрадиционных сексуальных отношениях, проводить публичные мероприятия в предусмотренном законом порядке, в том числе открытые публичные дебаты о социальном статусе сексуальных меньшинств».

В целом, можно констатировать, что в силу расплывчатости, нечеткости, возможности двоякого толкования формулировки диспозиции статьи 7-1 о запрете «пропаганды», в реальной практике правоохранительных органов она не получает широкого применения. По состоянию на конец 2012 года случаи наложения штрафов за «пропаганду гомосексуализма» в Санкт-Петербурге единичны. Однако закон создает условия, осложняющие жизнь и работу ЛГБТ-людей и организаций, работающих с такими людьми или даже просто поднимающими проблемы недопустимости стигматизации ЛГБТ-людей. В 2012 году нами было зафиксировано несколько случаев, когда люди задерживались полицией на основании якобы

---

\* <http://www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=537913971&prevDoc=891831166>.

осуществляемой «пропаганды», однако указание на «пропаганду» исчезало к моменту составления протокола либо задержанный был оправдан в суде. Есть также случаи вызова в прокуратуру общественных организаций, реализующих программы по развитию толерантности, по заявлениям недовольных родителей (разумеется, о сексуальных практиках в данных программах детям ничего не рассказывалось).

Еще одна проблема – своеобразное «неофициальное», внесудебное применение закона о «пропаганде». Представители ультраправых движений и организаций публично призывают к нарушению прав и насилию в отношении ЛГБТ-людей либо оправдывают уже совершенное насилие, ссылаясь на наличие в регионе закона о запрете «пропаганды гомосексуализма». Фактически, нарушение прав и насилие в отношении ЛГБТ-людей представляется не как правонарушение, а как акт общественного исполнения закона. Например, по сообщениям СМИ, 16 мая 2012 года (перед нападением на участников согласованного «Радужного флэшмоба» – см. выше), многие журналисты получили электронные письма от так называемых «Воинов жизни», в которых, в частности, говорилось: «Общественный деятель из Санкт-Петербурга Дмитрий Баранов призывает противников гей-пропаганды прийти 17 мая на акцию извращенцев с целью общественного контроля за исполнением законодательства».

Также в Санкт-Петербурге в 2012 году в одной из социальных сетей была организована кампания в поддержку нападавшего на активистов группы «Альянс гетеросексуалов за равноправие ЛГБТ» в июне 2012 года (см. выше), где он представляется как «пресекший правонарушение со стороны извращенцев» и «исполнивший свой гражданский долг». Участники кампании заявляют, что нападавший «пострадал из-за своего неравнодушия», а «борьба с пропагандой содомии и педофилии является долгом каждого гражданина, независимо от вероисповедания и сексуальной ориентации». Участники кампании также призывают писать письма губернатору Санкт-Петербурга, ссылаясь на то, что он «православный» и «подписал закон о запрете пропаганды содомии». На пикетах в поддержку нападавшего использовались плакаты с лозунгами «Они не потерпевшие, они растлители!», «Он защищал наших детей от растлителей», «Он предотвратил правонарушения, ему хотят дать 7 лет». Адвокат нападавшего отмечает, что «на третий год активной борьбы с педерастами, даже после принятия закона, сотрудники правоохранительных органов наказывают тех, кто вместо них пытался прекратить незаконные действия извращенцев. И на радость врагам страны, церкви и общества, взят под стражу человек, просто выхвативший плакат у педераста».

Наконец, закон оказывает серьезное влияние на жизнь представителей ЛГБТ-сообщества в регионе. По данным исследования, проведенного ЛГБТ-организацией «Выход» в конце 2012 года, из 337 ЛГБТ-респондентов, проживающих в Санкт-Петербурге или Ленинградской области, 247 (73%) негативно относятся к закону, поскольку он «усложняет жизнь несовершеннолетних ЛГБТ», и 266 (79%) считают его «дискриминационным по своей сути». Один из респондентов ответил: «Я – учитель в школе. Теперь я не могу говорить учащимся, что нетрадиционная сексуальная ориентация – это нормально».

Согласно данным этого же исследования, 218 респондентов (65%) ощущают, что закон «развязал руки» гомофобным организациям и движениям, совершающим нападения на ЛГБТ», 135 (40%) отмечают, что после принятия закона им «приходится внимательнее обдумывать свое поведение на людях», и 80 (24%, то есть почти каждый пятый принявший участие в опросе ЛГБТ-человек) отметили, что они «ощущают постоянный страх применения данного закона к ним».

### **Нарушение прав трансгендерных людей**

В силу специфики процедуры коррекции пола и перемены паспортного пола почти каждый транссексуальный человек какое-то время (нередко несколько лет) находится в ситуации, когда его внешность и самоощущение уже не соответствуют его паспортным данным. Помимо прочих проблем, в это время транссексуальные люди сталкиваются с проблемами, связанными с взаимодействием с сотрудниками правоохранительных органов при задержании. Естественно, что сотрудники полиции руководствуются официальными данными, указанными в паспорте человека, но для транссексуальных людей опыт задержания может быть особенно травматичным.

25 ноября 2012 года в Центральном районе Санкт-Петербурга сотрудниками полиции была остановлена транссексуальная девушка П. и ее знакомая. П. установлен диагноз «Транссексуализм», проводится гормональная терапия, в результате которой внешность и голос уже существенно изменились, она носит женскую одежду, длинные волосы, макияж. Однако пока ее документы все еще содержат сведения о мужском имени и поле. В людном месте к девушкам подошли двое сотрудников полиции, мужчины. Попросили

---

\* См., в частности: Кириченко К. Положение транссексуальных людей в регионах России: смена документов и доступ к специализированной медицинской помощи. Аналитическая записка. СПб., 2011.

П. предъявить документы. На вопрос о том, на каком основании предъявляется требование, сотрудник полиции ответил: «Просто проверить». Предположил, что П., возможно, перевозит наркотики. Решив не усложнять ситуацию, П. достала паспорт и предъявила его сотрудникам полиции, которые взяли документ в руки. Увидев данные в паспорте, один из сотрудников полиции громко, при наличии вокруг прохожих, стал говорить: «Что же Вы, Юрий Васильевич, в таком виде ходите? Сами понимаете – вид у Вас нестандартный, поэтому вполне вероятно, что Вы можете совершить правонарушение». П. показала сотрудникам полиции медицинские справки о наличии диагноза «Транссексуализм», о том, что она находится в процессе перемены пола, ей проводится гормональная терапия. Сотрудники полиции продолжили обращаться к П. мужским именем и попросили девушек пройти в помещение для досмотра. В помещении находились еще двое сотрудников полиции – мужчина и женщина. Сотрудник полиции сказал, что надо произвести досмотр. П. решила, что речь идет о личном досмотре и сказала, что ее должна досматривать женщина. Один из сотрудников полиции ответил: «Почему это Вас, Юрий, должна досматривать женщина?» П. сказала, что не видит оснований для досмотра, нет ордера на обыск, но под давлением сотрудников полиции все же согласилась. Сотрудник полиции попросил П. открыть сумку, достал из нее все вещи, просмотрел их и отдал П. обратно. Сотрудник полиции, производящий досмотр и многократно делавший акцент на паспортном имени П., даже не извинился.

По словам П., во время нахождения в помещении полиции и общения с сотрудниками полиции ей было очень тяжело морально, было страшно, она боялась, что будут проводить личный обыск, досматривать ее тело, уже приготовилась к этому. Чувствовала себя очень неприятно. У ее знакомой после выхода из помещения полиции случилась истерика. Знакомая П. также рассказала нам, что в отношении нее сотрудники полиции не предпринимали никаких действий, хотя у нее с собой была огромная сумка, и если проверяли на наркотики – то под подозрение должна была попасть скорее она, со своей сумкой, а не П.

### **Законодательно закрепленные формы дискриминации женщин**

Конституция и трудовой кодекс РФ гарантируют равные права мужчинам и женщинам, тем не менее, существуют нормы, реально ограничивающие права женщин в трудовой сфере. В некоторых случаях это проявляется в кумулятивных формах дискриминации, таких как квотирование разных профессий для мужчин – трудовых мигрантов и женщин в том же положении. Например, в сфере

строительства по квотам могут получать работу только мужчины-мигранты. Получается пересечение двух фактических форм дискриминации – по принципу гражданства и по признакам пола: ведь женщины – граждане РФ могут работать строителями, а женщины-мигрантки могут получить работу по квоте в сфере обслуживания, например, но если человек сразу и женщина, и мигрант, то получение работы на стройке исключено самими правилами трудоустройства. Какими бы соображениями ни оправдывалась такая практика, по сути она нарушает права женщин и даже сам принцип равноправия.

Существуют и ограничения прав женщин в трудовой сфере, распространяющиеся на всех жительниц РФ, в первую очередь – на гражданок. Речь идет о части XXXIII п. 404 «Перечня тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин», утвержденных Постановлением Правительства РФ №162 от 25 февраля 2000 года. Эта норма, на наш взгляд, дискриминационна сама по себе. Не может быть государственного запрета на тот или иной вид труда, касающегося всех людей, определяемых только по признаку пола. Даже если какие-то работы вредны для репродуктивных функций женщин (чем обычно объясняется существование этого «списка»), то роль государственного контроля должна сводиться к приложению усилий к минимизации этого вреда, а если нельзя вреда избежать, к предупреждению кандидаток на работу о риске, возможно во взятии письменного согласия на такой риск. Ведь женщины могут не планировать реализации своей репродуктивной функции, могут уже иметь детей и не желать больше, могут, наконец, быть не в состоянии иметь детей (закон, кстати, допускает добровольную стерилизацию во многих случаях). «Перечень тяжелых работы» запрещает некоторые профессии любым женщинам, не считаясь с их обстоятельствами, возрастом, а главное – с индивидуальной волей. Важно отметить, что хотя очень многие виды работ вредны мужчинам, в том числе губительны для их репродуктивных функций (как работы с радиацией) и чреваты тяжелыми последствиями для здоровья их будущих детей, списка «запрещенных мужчинам работ» в законодательной базе РФ нет.

Первая попытка обжаловать эту противоречащую Конституции РФ практику была предпринята в 2012 году в Санкт-Петербурге: Анна Клевец обратилась в суд потому что ее отказывались принимать на работу в метрополитен помощником машиниста. Профессия, которую выбрала эта женщина, была в «Перечне вредных работ», после отказа судов первой и второй инстанции была подана жалоба в Конституционный Суд, но и этот высокий суд не встал на защиту права женщины работать, где она хочет. Было принято «Определение

Конституционного суда от 22.03.2012 N 617-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Клевец Анны Юрьевны на нарушение ее конституционных прав частями первой и третьей статьи 253 Трудового кодекса РФ и пунктом 374 раздела XXX Перечня тяжелых работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин».

Этот прецедент лег в основу дальнейшей судебной практики, когда женщинам не просто отказывали в определенном виде труда, но и фактически лишали возможности закончить профессиональное образование. Именно такой случай имел место в 2012 году в Самаре, где женщине было отказано в приеме на работу в должности моториста-рулевого на основании опять же части XXXIII п. 404 «Перечня тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин». Между тем, эта женщина получала образование судоводителя, для окончания которого ей было нужно пройти профессиональную практику на судне. Однако на речных судах нет ставок просто стажеров-судоводителей, там эта функция совмещается с работой моториста. Поэтому без возможности получить допуск к работе (временной и лишь частичной по сути) моториста, она не могла получить диплом судоводителя, хотя уже несколько лет училась по выбранной специальности, которая женщинам не запрещена. Обращение в суд по этому случаю привело к отказу, мотивированному тем, что принцип юридического равенства не может осуществляться без учета общепризнанной социальной роли женщины в продолжении рода и приводит ряд международно-правовых актов, согласно которым меры, направленные на охрану материнства, не могут считаться дискриминационными. При этом суд ссылается на Определение Конституционного суда от 22.03.2012 N 617-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Клевец Анны Юрьевны на нарушение ее конституционных прав частями первой и третьей статьи 253 Трудового кодекса РФ и пунктом 374 раздела XXX Перечня тяжелых работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин». Так сложившаяся дискриминационная практика получила одобрение в Санкт-Петербурге и распространилась на другие регионы страны.

Дело самарской речницы будет обжаловано в Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации женщин.

## **Дискриминация инвалидов и людей с ограничениями по состоянию здоровья**

Одним из несомненных достижений РФ в области Прав Человека в 2012 году стала ратификации Конвенции ООН по правам инвалидов. Тем не менее, проблема дискриминации инвалидов остается далеко не решенной. Для того, чтобы люди с ограниченными по состоянию здоровья возможностями реально не ущемлялись в правах, им необходимо создание специальных условий, таких как пандусы для колясочников, специальное освещение для слабовидящих, знаки и книги, воспринимаемые на ощупь, для слепых и сурдоперевод для глухих. Ничего этого нет почти ни в каких видах городского транспорта, на вокзалах, в аэропортах, в обычных школах, ВУЗах, предприятиях. Тем самым нарушаются права инвалидов на свободу передвижения, на получение образования, на труд, на досуг и отдых.

Нередки отказы, мотивированные нежеланием «нести ответственность» за человека с проблемами. Удивительно, что примером такого отношения может быть даже медицинское по профилю учебное заведение. Инвалид по зрению (II группа), слабовидящий А.Н. Соснов, выпускник Чувашского университета, в 2012 году пытался поступить в интернатуру по психиатрии в СПб НИПНИ им. В.М. Бехтерева

Собрав все необходимые документы, включая «Индивидуальную программу реабилитации» (ИПР) инвалида, имеющую, в том числе, указание на «Мероприятия профессиональной реабилитации» и рекомендации «О противопоказаниях и доступных условиях и видах труда», Соснов обратился в приемную комиссию. Ознакомившись с данными документами, администрация НИПНИ им. В.М. Бехтерева, стала создавать препятствия к его зачислению в интернатуру.

Так, заведующая Отделом интернатуры, ординатуры, аспирантуры НИПНИ, член приемной комиссии Зубова сообщила Соснову, что для его зачисления в интернатуру необходима новая ИПР, где были бы указаны отсутствие ограничений и противопоказаний для обучения Соснова в интернатуре по психиатрии и конкретные условия для работы в закрытом психиатрическом отделении, предусмотренной образовательной программой в рамках практики. Тогда как в имевшейся у Соснова ИПР, выданной ему Главным бюро медико-социальной экспертизы по Чувашской Республике 21.03.2012 года, утверждалось, что Соснов переосвидетельствованию не подлежит, а в разделе «трудовая реабилитация» указывалось, что он может обучаться на врача-психотерапевта и в дальнейшем работать по выбранной специальности. («Индивидуальная программа

реабилитации» (ИПР) выдается медико-социальной экспертной комиссией (МСЭК) и **обязательна к исполнению учебным заведением**).

6 сентября 2012 года состоялось собеседование, проводимое по поводу зачисления в интернатуру по психиатрии в НИПНИ им. В.М. Бехтерева. Решением приемной комиссии было отложить зачисление А.Н. Соснова до получения «дополнительных» (что еще не значит «необходимых») документов. Другим аргументом НИПНИ им. Бехтерева против принятия в интернатуру Соснова было заявлено отсутствие в Институте необходимых для инвалида по зрению условий труда (сильного освещения, без которого Соснову трудно писать), а также условий безопасности инвалида.

Однако, согласно ст. 19 Федерального Закона № 181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», для инвалидов, нуждающихся в специальных условиях для получения профессионального образования, создаются специальные соответствующие условия в профессиональных образовательных учреждениях общего типа.

Отказ в принятии превентивных мер для недопущения дискриминации признан международным правом одним из видов дискриминации. Жертвой именно такой дискриминации оказался А.Н. Соснов, как и десятки и сотни инвалидов и больных людей, которым отказывают в образовательных и трудовых правах из опасения дополнительной ответственности за безопасность людей с ограниченными возможностями и нежелания улучшить ради них условия учебы и труда.

### **Этническая дискриминация**

Одной из самых заметных и драматичных форм дискриминации в Санкт-Петербурге, как и в России в целом, остается, несомненно, этническая дискриминация. В этом плане трудно не выразить сожаления по поводу того, что в докладе уполномоченного по Правам Человека Санкт-Петербурга за 2012 год этой теме уделено мало внимания – приведен лишь один случай, во всех отношениях очень спорный (о возможном нарушении прав на военные компенсации гражданки РФ ингерманландского происхождения; меньше всего этот случай отражает обычную практику этнической дискриминации визуальных меньшинств).

В 2012 году имели место десятки нападений националистов на людей «неславянской внешности», визуальные меньшинства (приезжие из стран Азии, Африки, Кавказа) постоянно сталкиваются к этническим профилированием полиции, с трудностями при

трудоустройстве, снятии жилья, оформлении документов, наконец, просто с неуважительным отношением и языком вражды. Особенного внимания заслуживают случаи дискриминации детей из числа уязвимых в плане этнической (или расовой) дискриминации групп.

### **Дискриминация цыганского населения**

Ситуация, в которой оказались многие цыгане в РФ, может быть определена как структурная дискриминация, единственным выходом из которой представляется комплекс позитивных мер, предпринятых государством для ее преодоления. Это особенно касается жителей компактные цыганских поселений, возникших после 1956 года, когда был принят специальный указ, запретивший кочевье и фактически криминализовавший традиционный образ жизни цыган. Цыган стали насильно «сажать на землю», выделяя им участки под строительство. Собственность цыган на землю и дома не была узаконена должным образом, поэтому десятилетиями существующие цыганские поселения часто признаются в наши дни «самовольными постройками», что грозит сносом домов и насильственным выселением их жителей. В незарегистрированные дома нельзя подвести на законных основаниях водопровод, газ и электричество. Проживающим в «нелегальных» домах цыганам часто отказывают в оформлении личных документов и регистрации по месту жительства, что автоматически лишает их доступа к социальным пособиям, медицинскому обслуживанию. Наконец, в таких условиях доступ к образованию детей также очень затруднен, что, в свою очередь, затрудняет трудоустройство и приводит к крайней бедности\*\*.

Дети из некоторых расположенных рядом с Санкт-Петербургом цыганских поселений не имеют равного доступа к образованию, подвергаются сегрегации, а государственные органы в сфере образования не предпринимают попыток изменения положения цыганских школьников. Такая ситуация длительное время складывается в том числе в школе в Ленинградской области (Всеволожский р-н, п. Нижние Осельки), где качество образования цыганских детей неуклонно снижается: фактически, сотни цыганских детей лишь числятся в школе, не получая реальных знаний.

Говоря о дискриминации цыганских детей в сфере образования, следует с сожалением отметить, что значительная часть цыганских

---

\* «О приобщении к труду цыган, занимающихся бродяжничеством», Указ Президиума Верховного Совета СССР, 5 октября 1956 года.

\*\* Сносам цыганских поселений и общей ситуации компактно живущих цыган посвящен специальный отчет АДЦ «Мемориал» и FIDH «Право цыган на жилье и проблема насильственных выселений» (2008).

детей в РФ сейчас вовсе не поступает в школу или быстро выпадает из процесса обучения, не получив достаточных знаний. Причины этой ситуации — труднодоступность начального и среднего образования для цыганских детей и низкое качество получаемого ими школьного образования. Если затрудненный доступ к образованию связан с такими проблемами, как частое отсутствие требуемых документов и, соответственно, незаконный отказ в приеме ребенка в школу на этом основании, удаленность школы от поселения и необеспеченность транспортом, крайняя бедность многих семей и отсутствие социальной помощи, то низкое качество образования, получаемого цыганскими детьми, определено обусловлено распространенной в школах РФ дискриминационной практикой сегрегации детей в отдельные «цыганские классы», часто — для отстающих в развитии (только для цыганских детей, и без достаточного подтверждения подобного отставания)\*.

Сегрегацию цыганских детей в отдельные классы можно наблюдать во многих местах Российской Федерации, иногда в сельской местности, бедных «дотационных» районах. Однако многолетнее существование, фактически, ситуации апартеида вблизи Санкт-Петербурга — мегаполиса, культурной столицы России, довольно обеспеченного региона — производит сильное впечатление и вызывает массу вопросов. Речь идет об Осельковской основной общеобразовательной школе (Всеволожский район Ленинградской области), где много лет отдельно от прочих детей обучаются цыганские дети из компактного поселения Пери\*\*.

Особенность ситуации в Осельковской школе, во-первых, в том, что сегрегацию здесь никогда не пытались ничем маскировать: цыганских детей всех без исключения просто по национальному признаку определяли в отдельную параллель, не проводя никаких формальных тестов или испытаний, не приглашая медико-педагогическую комиссию, не спрашивая письменного согласия родителей на прохождение детьми этой комиссии.

Во-вторых, неравное положение цыганских детей в Осельковской школе очевидно любому наблюдателю, а не только специалистам по дискриминации\*\*\*: более 100 цыганских детей — учеников начальной

---

\* Проблема образования цыганских детей подробно анализируется в специальном отчете АДЦ «Мемориал» «Проблема дискриминации и несоблюдения прав цыганских детей в российских школах» (2009, обновление 2011).

\*\* Цыганское поселение в Пери (3 км от пос. Нижние Осельки) существует с 1972 года. Всего в поселке около 130 домов/семей, число жителей около 1300 человек (на 01.01.2008 в поселковой администрации было зарегистрировано 1192 чел.), число детей школьного возраста — не менее 500.

\*\*\* Это противоречит основному принципу, объявленному в «Визитной карточке» школы: «Школа для всех. Школа равных возможностей».

школы – занимаются в две смены в отдельном, очень маленьком домике (бывших мастерских), разгороженном на две классные комнаты, где их обучают 3-4 педагога. Для значительно меньшего количества нецыганских детей предназначено оборудованное здание, насчитывающее более 20 классных комнат, библиотеку, буфет, компьютерный класс. При этом никакого административного разделения «русской» и «цыганской» школ, как их называют местные жители, не существует: формально это одно образовательное учреждение. Есть и другие примеры неравного отношения к цыганским детям: подготовительные занятия для будущих первоклассников-цыган ведет лишь один педагог (занятия проходят раз в неделю в течение всего учебного 2012/2013 года), тогда как для прочих детей подготовка будущих первоклассников «Малышкина школа» предлагает занятия (с февраля 2013 года) не только с опытным педагогом, но и с узкими специалистами – педагогом-психологом, логопедом, социальным педагогом, коррекционным педагогом, учителем ИЗО. Насколько нам известно, занятия с необходимыми для двуязычных детей специалистами – логопедом, психологом – с цыганами никогда не велись. Меж тем, среди задач развития школы значатся «формирование группы психолого-педагогической поддержки учащихся цыганской национальности»<sup>\*</sup>. Еще один пример очевидной дискриминации: число детей в соответствующих «русском» и «цыганском» классе тоже разное: так, задокументирован единственный случай в истории школы, когда цыганская ученица попыталась перейти в «русский» класс (апрель 2009 года), и в тот момент в 1-м «цыганском» классе училось 24 ребенка, а в 1-м «русском» – 7 детей<sup>\*\*</sup>.

В-третьих, администрация и педагоги Осельковской школы упорно настаивают на отдельном обучении цыган, несмотря на ряд протестов мотивированных цыганских родителей и многолетний диалог с правозащитниками, которые не раз знакомили сотрудников школы с российским и международным опытом интеграционного обучения и воспитания цыганских детей. Более того, у сотрудников школы не только нет представлений о недопустимости и противозаконности сегрегации цыганских детей, – они считают, что «так лучше» и что это единственный вариант обучения цыган. В своем неприятии интеграции сотрудники школы подчас не замечают, насколько далеко они заходят: так, по старому адресу сайта Осельковской школы был размещен отчет «Анализ деятельности МОУ «Осельковская ООШ» в 2009-2010 учебном году», в котором

---

<sup>\*</sup> Здесь и далее информация с сайта Осельковской школы <http://www.oselkschool.ru>

<sup>\*\*</sup> Подробнее об этом см. отчет «Проблема дискриминации и несоблюдения прав цыганских детей в российских школах» (2009), с.19.

были опубликованы результаты конкурсов «Супер-школьница», проведенных отдельно для цыган и нецыган.

Результаты сегрегационного подхода к обучению цыганских детей самые плачевные. В Осельковской школе никогда не было ни одного выпускника цыганского происхождения. До недавнего времени цыганские дети заканчивали свое образование только начальными классами, не переходя в среднее звено. Начиная с 2006 года, однако, выпускникам начальной школы все-таки была предоставлена возможность продолжить образование — опять же в отдельном 5-м «цыганском» классе. По нашим данным, нормальный учебный процесс в 6 и 7 классах для учеников-цыган не ведется, хотя немногочисленные шести- и семиклассники числятся в школе.

По просьбе родителей детей — учеников 1 – 5 классов Осельковской школы 30 октября 2010 года была проведена аттестация уровня знаний учащихся. Аттестация проводилась по месту жительства детей, в домашних условиях (пос. Пери Всеволожского района Ленинградской области), в форме неформальной беседы. Всего было опрошено 25 детей, учеников 1-4 класса и тех, кто должен учиться в 6 и 7 классах. Специального отбора детей для аттестации не было, это были те, чьи родители просили оценить уровень знаний детей. Процесс беседы фиксировался на видеозаписи, впоследствии расшифрованной. Собеседование проводила учитель высшей категории, кандидат филологических наук О.А. Абраменко; аналитическое заключение составили О.А. Абраменко и заведующая научным отделом Научно-методического центра Красносельского района Санкт-Петербурга, учитель высшей категории Л.В. Полтавская.

Целью данной аттестации было: определить уровень знаний, умений и навыков учащихся на начало нового учебного года и соответствие их требованиям Стандарта начального образования. Уровень подготовки учащихся 1-4 классов оценивался согласно требованиям и критериям оценки стандартов первого поколения и требованиям предметных программ УМК «Школа России».

По итогам проведенной аттестации можно сделать следующие выводы: уровень знаний, умений и навыков учащихся не соответствует уровню, установленному государственным стандартом образования и предметным требованиям; объем усвоенных знаний, их прочность и точность находятся на крайне низком уровне; качество предметной подготовки учащихся начальной школы неудовлетворительное (не отвечает требованиям государственного Стандарта образования и предметным требованиям); аттестованные учащиеся не готовы к продолжению обучения в следующем классе школы.

Так, говоря о базовых учебных навыках, большинство аттестованных учащихся читают на недопустимо низком уровне – с большим трудом, по слогам, совершенно не понимая прочитанного, часто путая буквы, с усилием вспоминая некоторые буквы, чаще при подсказке взрослых. Умение считать не доведено до уровня автоматического навыка (большинство детей младшего возраста считают на пальцах, умножать и делить большинство не умеет). Знания об окружающем мире (живой и неживой природе, сторонах света, городах России и мира, исторических фактах и пр., требуемые Стандартом), а также умения сравнивать предметы и явления находятся на недопустимо низком уровне.

Необходимо подчеркнуть, что у детей наблюдается устойчивый интерес к новым знаниям и способам деятельности, потребность к обучению. Умственное и психологическое развитие аттестованных детей соответствует их возрасту (мнение основано на визуальном наблюдении в процессе собеседования), однако наблюдается явная педагогическая запущенность аттестованных учащихся: складывается впечатление, что детей обучали фрагментарно, бессистемно.

Проявление расовой дискриминации детей, как и сегрегации в школах, требует особого внимания всех систем контроля за образованием и соблюдением прав детей. Несомненно, интеграционное обучение остается лучшим и наиболее правильным решением проблемы. При этом следует отдавать себе отчет в сложностях, связанных с интеграцией больших групп двуязычных детей, недостаточно хорошо подготовленных к школе. Поэтому Осельковская школа и ей подобные, которым предстоит перейти к интеграции цыганских детей в общие классы, нуждаются в методической и финансовой поддержке со стороны государства. Следует предусмотреть обеспечение таких школ дополнительными возможностями для организации подготовки детей к школе (дошкольное обучение). Необходимо учитывать крайнюю бедность многих семей, живущих в цыганских поселках: чтобы обеспечить детям из этих семей доступ к образованию, им нужно предоставить хотя бы бесплатные учебники и бесплатный проезд к месту учебы. Следует уделить особое внимание работе с родителями, убеждать их в важности получения детьми полного среднего образования, помогать им с оформлением документов.

Главное же — необходим контроль за соблюдением принципа всеобщего школьного образования, согласно которому все дети должны попадать в школу и получать в ней стандартное образование, без различия по признаку расы или национальности, — как того и требует Закон об образовании РФ, Конституция РФ, Конвенция ООН

по правам ребенка, Конвенция ООН по запрету всех форм расовой дискриминации, Европейская рамочная Конвенция по защите прав национальных меньшинств, Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

## **Дискриминация иностранных граждан и трудовых мигрантов**

В отношении **иностранцев и лиц без гражданства регулярно** предпринимаются попытки усиления контроля, расширения полномочий миграционной службы и других силовых структур, в 2012 году появились даже некие «добровольные казачьи дружины», заявлявшие в СМИ о «договоре с ФМС» по совместной борьбе с мигрантами-нарушителями режима. Вводятся дополнительные требования для трудовых мигрантов (был введен обязательный экзамен на знание русского языка), ограничения при приеме детей мигрантов в школы и детские сады (вводится ответственность администраций школ за несообщение о нелегальном статусе детей и даже их родителей). Продолжается нарушение прав иностранных граждан и лиц без гражданства в процедуре депортации и содержания в центрах для иностранных граждан. Есть случаи депортации детей без родителей, депортации одного из супругов, нарушающие принципа единства семьи и уважения семейной жизни\*\*.

Общее незащищенное и уязвимое положение иностранных граждан, особенно трудовых мигрантов, наиболее ярко проявилось в ноябре 2011 года в связи с дипломатическим кризисом между Россией и Таджикистаном. В ситуации обострения отношений между государствами многочисленные трудовые мигранты из Таджикистана в России стали жертвами репрессивных мер, преследований и массовых депортаций\*\*\*.

## **Образование детей-мигрантов**

Граждане Узбекистана супруги Даврон Т. и Юлдузхон А. и их трое детей — Марджона, Улугбек и Ситора (1998, 2002 и 2000 годов рождения) – столкнулись с проблемами при приеме в школу. Все члены семьи законно находятся в Санкт-Петербурге на основании

---

\* «Казачья милиция всюду патрулирует улицы Петербурга» от 2 ноября 2012 года: Мой район, <http://www.mr7.ru/articles/61969/>

Общая ситуация этнических меньшинств и мигрантов описывается в отчете АДЦ «Мемориал» «Дискриминация этнических меньшинств и мигрантов в реализации социально-экономических и культурных прав в России» (2010).

\*\*\* Положение таджикских трудовых мигрантов подробно анализируется в специальном отчете АДЦ «Мемориал» и Международной федерации за права человека «Таджикистан: экспорт рабочей силы – какой ценой?» (2011).

разрешений на работу, с 14 сентября 2012 года вместе с родителями жили и их несовершеннолетние дети.

С сентября 2012 года супруги начали пытаться устроить детей в школы №3 и №73 Петроградского района Санкт-Петербурга и столкнулись с противодействием школьной администрации. Районный отдел народного образования Петроградского района города на обращения иностранных граждан также отвечал отказами. Тем не менее, 18 октября 2012 года после множества усилий детей приняли в среднюю школу №3 Петроградского района. Вскоре возникло новое препятствие для обучения: хотя родители имеют право находиться в Санкт-Петербурге в течение 1 года на основании временных регистраций и разрешений на работу, их несовершеннолетние дети не имеют права находиться в РФ вместе со своими родителями более 90 дней и вынуждены выезжать из Российской Федерации раз в 3 месяца только для того, чтобы, вернувшись обратно, получить новую миграционную карту.

Таким образом, и 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», и практика приема детей трудовых мигрантов в школы нарушают базовые стандарты по правам детей.

Очевидно, что дифференцированное обращение с детьми в зависимости от социального положения и национальной принадлежности родителей недопустимо, а право пребывания совместно с родителями должно быть предоставлено всем детям без исключения. Это соответствует и стандартам Европейской Конвенции о защите прав человека, участником которой является Россия. В соответствии с устоявшейся практикой Европейского суда по правам человека, создание условий, при которых дети и родители разлучены против их воли, является нарушением ст. 8 Конвенции (право на частную и семейную жизнь). Требования российского законодательства, которое не гарантирует права на пребывание в стране детям трудовых мигрантов, и есть такие «условия», и они должны быть незамедлительно приведены в соответствие с международными правовыми обязательствами России.

Список документов, необходимых для поступления в школу, устанавливается соответствующими положениями ФЗ «Об образовании» и уставом школы. Для поступления в муниципальные образовательные учреждения список необходимых документов устанавливается местными органами самоуправления. Поэтому существующее законодательство эффективно децентрализует принятие решений о процедуре приема в школу, которая, среди прочего, включает установление исчерпывающего перечня необходимых документов.

Приказ №1674 Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 7 июля 2012 года обязывает родителей (законных представителей) ребенка, не являющихся гражданами Российской Федерации, предоставить следующие документы при подаче заявления на прием в школу: а) удостоверение личности ребенка – иностранного гражданина или удостоверение личности ребенка – лица без гражданства, находящегося на территории РФ; б) документа, подтверждающего законность пребывания на территории РФ ребенка – иностранного гражданина или ребенка – лица без гражданства (визы или миграционной карты). Родители (законные представители) ребенка, не являющегося гражданином РФ, должны дополнительно предоставить официально заверенные копии документов, подтверждающих родство с учеником или право на законное представительство его интересов, а также подтверждение законности пребывания в РФ.

Приказ №1674 практически создает условия, при которых доступ к образованию связан с миграционным статусом ребенка, а также с миграционным статусом его родителей.

Гражданка Узбекистана Фарида З., мать Шакарой А., 2003 года рождения, более двух лет пыталась устроить ребенка в школу. РОНО Петроградского района Санкт-Петербурга требовало предоставлять трехмесячную регистрацию и миграционную карту ребенка, которая без пересечения границы РФ истекает каждые три месяца. В результате, несмотря на то, что родители девочки находились в Петербурге на законных основаниях, она не могла посещать школу.

### **Учебная практика**

Права детей-мигрантов нарушается не только в доступе к школьному образованию, но и в профессиональном образовании. Им часто отказывают в прохождении учебной практики, когда практика является обязательным моментом при получении диплома. На отказ в доступе к учебной практике жаловался ученик колледжа в Санкт-Петербурге, 16-летний гражданин Киргизии Самик С. Он – единственный на курсе – не был допущен к работе по своей специальности «продавец-кассир» в связи с запретом 2007 года на работу мигрантов в сфере торговли (с тех пор для работы на кассе безусловным требованием стало гражданство РФ). Руководство колледжа пыталось решить проблему прохождения практики учащегося: было выдвинуто предложение оформить ему разрешительные документы как иностранному гражданину, а именно разрешение на работу (РНР). Но по законодательству РФ несовершеннолетний иностранный ребенок не может работать на территории России и таким образом оформлять себе РНР. Таким

образом, юридически учащийся был поставлен в совершенно ложное положение: имея возможность жить и законно учиться в Санкт-Петербурге, он не мог проходить практику, а значит и продолжать обучение из-за запрета, касающегося взрослых мигрантов (сам запрет носит тоже дискриминационный характер и не имеет никакого правового объяснения).

Все эти случаи нарушают Конвенцию ООН по правам ребенка, согласно которой государство обязуется обеспечить всем детям, независимо от их статуса или статуса их родителей, право на образование, здравоохранение и защиту от дискриминации, между тем в 2013 году РФ будет отчитываться перед Комитетом по правам ребенка о выполнении этой Конвенции.

### **Заключение**

Таким образом, приходится констатировать, что вопреки международным обязательствам РФ, таким как:

- выполнение Европейской Конвенции по Правам Человека,
- выполнение Конвенции ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации,
- выполнение Конвенции ООН по правам ребенка,
- выполнение Рамочной Конвенции Совета Европы по правам национальных меньшинств,
- выполнение Конвенции ООН о правах инвалидов,
- выполнение Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,

Также вопреки антидискриминационным нормам, отраженным в Конституции РФ и различных кодексах (трудовом, семейном) и законах (об образовании, 136 ст. УК) РФ проблема дискриминации сохраняется, как стране, так и в Санкт-Петербурге.

Более того, принятие регионального закона, ограничивающего право на выражение своего мнения ЛГБТ, печально прославило Санкт-Петербург в 2012 году как город, поддержавший дискриминацию.

## **Нарушения трудовых прав\***

Российская Федерация является участницей ряда международных договоров, по которым несет обязательства по защите трудовых прав. Например, в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека говорится, что «каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы», а также «каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд» и «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». Следует отметить, что в 2009 году Российская Федерация ратифицировала Европейскую социальную хартию, а также, являясь членом Международной организации труда, ратифицировала более 100 конвенций этой организации.

В целом трудовое законодательство Российской Федерации соответствует нормам международных договоров, о чем свидетельствует ст. 2 Трудового кодекса, однако на практике трудовые права граждан часто нарушаются, причем страдают в основном люди, принадлежащие к социально уязвимым группам, в отношении соблюдения прав которых, казалось бы, должны действовать особые гарантии.

### **Общие тенденции в сфере соблюдения трудовых прав**

Анализ обращений, поступающих в Санкт-Петербургскую общественную организацию «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА», отчеты Инспекции труда в Санкт-Петербурге показывают, что в городе сохраняется тенденция увеличения однотипных, постоянно повторяющихся нарушений трудовых прав граждан.

В 2012 году наиболее распространенными явились нарушения, связанные с:

- полной или частичной невыплатой в срок заработной платы, ее произвольным снижением;
- необоснованными увольнениями;
- произвольными изменениями условий трудовых договоров, отказами в их оформлении;

---

\* Раздел подготовлен СПб ОО «Петербургская ЭГИДА»

- нарушением режимов труда и отдыха, непредоставлением отпуска, привлечением к сверхурочным работам, работе в выходные и праздничные дни без соответствующего оформления и оплаты;
- нарушениями в области охраны труда, влекущими за собой ухудшение здоровья работников, потерю трудоспособности;
- подменой трудовых отношений гражданско-правовыми.

Необходимо отметить распространение следующих проблем и тенденций:

- расширение грубых форм нарушений трудовых прав, исключающих возможность защиты трудовых прав работников, работа без оформления трудового договора, выплата «черной» заработной платы, отсутствие учета выполняемой работы и ее условий;
- широко распространяются новые формы организации трудовых отношений, противоречащих действующему трудовому законодательству, например, так называемый «заемный» труд;
- несоответствие фактического содержания трудовых отношений оформляемым работодателями документам;
- широкое распространение практик исчезновения работодателя как субъекта ответственности перед работниками;
- уменьшение работникам размера страховых выплат, связанных с профессиональными заболеваниями, временной нетрудоспособностью, беременностью и родами.

О числе нарушений можно лишь косвенно судить по обращениям работников в государственные органы за защитой трудовых прав: их поток в течение последних двух лет начал существенно расти.

Исследования в сфере трудовых отношений, свидетельства профсоюзов показывают, что нарушения трудовых прав носят массовый характер. Однако те, кто обращается в органы по контролю за соблюдением трудовых прав, – единицы из тысяч работников, сталкивающихся с нарушениями. Работники отказываются от защиты своих прав из-за того, что процедура защиты для них – длительная, тяжелая и затратная.

Эти данные в целом совпадают с данными Инспекции труда в Санкт-Петербурге, в которую в 2012 году наиболее часто работники обращались по следующим вопросам:

- нарушения законодательства об оплате труда (невыплата зарплаты в установленные сроки, неправильное начисление

- заработной платы, невыплата окончательного расчета при увольнении);
- нарушения законодательства при расторжении трудовых отношений (невыплата окончательного расчета, компенсации за неиспользованный отпуск, незаконное увольнение и др.);
  - нарушения по вопросам предоставления гарантий и компенсаций работникам;
  - нарушения по вопросам охраны труда на производстве; расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве; обеспечение работников спецодеждой, спецобувью и другими СИЗ; аттестация рабочих мест.

### **Проблемы защиты трудовых прав**

Возможны две основные сочетающиеся в различных пропорциях модели защиты трудовых прав:

- государственно-правовая, обеспечивающая пристальное внимание и контроль со стороны государственных органов за соблюдением трудовых прав, в т.ч. в случаях индивидуальной защиты;
- общественная – через профсоюзы, обладающие мощными возможностями по контролю и отстаиванию трудовых прав и интересов работников, влиянием и силой.

В Санкт-Петербурге, как на сегодняшний день и в России, мы видим низкую эффективность и слабость обоих механизмов.

Российское законодательство предусматривает разнообразные механизмы обжалования незаконных действий работодателей, включающие обращение в государственную инспекцию труда (ГИТ), прокуратуру, и разрешения трудовых споров (обращение в комиссию по трудовым спорам, в суд). Законодательством предусмотрена административная и уголовная ответственность за ряд нарушений в этой области. Однако нет механизмов, которые бы побуждали работодателя не допускать нарушений трудовых прав в отношении работников повторно. Принцип неотвратимости ответственности (уголовной и административной) дает сбои, меры ответственности неоправданно мягки. Отсутствуют существенные размеры компенсации морального вреда.

«Цена» трудового конфликта для работника и работодателя несоизмерима. Для большинства работодателей трудовой спор с работником не влечет сколько-нибудь значимых материальных и иных потерь. С работодателей в пользу работников не взыскиваются значимые суммы компенсаций морального вреда; иные формы компенсаций, помимо присуждения реально утраченного заработка,

отсутствуют. Напротив, для работников временные, финансовые, организационные и моральные затраты на трудовой спор настолько велики, что они в массе своей отказываются от защиты прав. Они отмечают сложности, связанные с самой возможностью обращения за защитой прав (трудности оформления документов, ведения дела); формальные, без рассмотрения по существу рекомендации обратиться в суд; волокиту, нарушение сроков и правил рассмотрения; встречающиеся ситуации «круговой поруки».

Самым сильным сдерживающим фактором для работника является угроза лишиться работы после обращения за защитой прав. Именно поэтому защищать свои права, как правило, решаются те, кто решил уволиться или уйти на пенсию; желающие сохранить работу обычно вынуждены мириться с нарушениями прав.

Система предоставления государственной помощи работникам, чьи трудовые права нарушены, ограничена. Большинство работников не могут себе позволить обращаться за платными юридическими услугами.

Профсоюзы, выступающие на стороне работников, не могут в настоящее время выполнять функции защиты интересов всех работников. Их численность неуклонно снижается. Законодательство, гарантирующее профсоюзам права в области представительства и защиты интересов работников, постепенно становится все более жестким. Усиливается преследование работников за создание профсоюзов и отстаивание через них своих прав, давление на активно действующие профсоюзные организации. Практически отсутствуют государственные механизмы, способные защитить эти права работников – на объединение в профсоюзы, осуществление профсоюзной деятельности, ведение коллективных переговоров, на забастовку. Вследствие этого работники лишены мотивации вступать в профсоюзы, все меньше верят в них как в механизм защиты прав и все больше рассчитывают на борьбу за свои права в индивидуальном порядке.

В целом можно констатировать, что возможности работников при защите своих трудовых прав, их равноправное участие в трудовых отношениях постепенно сужаются. В 2012 году эта тенденция продолжилась.

В то же время со стороны объединений работодателей высказываются предложения о необходимости дальнейшего снижения уровня законодательных гарантий для работников.

Эти высказывания влияют на отношение общества: работники все сильнее чувствуют себя расходным материалом для бизнеса. Успехи бизнеса и результаты модернизации оказываются неспособными повлиять на их социальное положение и уровень жизни.

Безропотные и бесправные работники не имеют стимулов для работы в сложных и ответственных условиях. Модернизация в равной мере невозможна в отсутствие работающих правовых институтов, при неналаженном механизме регулирования трудовых отношений. Работодатели же, неся весьма низкие затраты в отношении трудовых ресурсов, не имеют материального стимула в использовании наукоемких технологий в своем бизнесе.

Причиной этого положения являются также и несовершенства правового регулирования, перечисленные ниже.

Существующие защитные механизмы хоть и позволяют работнику восстановить нарушенные права, но лишены превентивной функции. Законодательство не содержит положений, стимулирующих работодателя не допускать нарушений трудового законодательства.

Процедуры и правила привлечения работодателя к ответственности таковы, что случаи привлечения к ответственности являются редкими и не вызывают опасений работодателей.

Существуют ограниченные правовые возможности для работника по защите нарушенных прав. В частности, суммы компенсаций по трудовым спорам ничтожно малы и не являются ни угрозой для работодателя, ни реальной компенсацией для работника.

Альтернативные способы разрешения трудовых конфликтов не развиты, что снижает возможности работников по защите трудовых прав, вынуждая их по всем вопросам обращаться в государственные органы или непосредственно в суд.

Многие сферы трудовых отношений не урегулированы. Именно в этих сферах приходится сталкиваться с наибольшим количеством случаев дискриминации. Речь идет о приеме на работу, продвижении по службе, вопросах установления оплаты труда.

Правовое регулирование по вопросам трудовой дискриминации носит декларативный характер, и не позволяет применить его на практике.

Ряд норм трудовых норм предоставляют работодателям такую свободу усмотрения в регулировании, что нивелируют значение остальных норм Трудового кодекса (ненормированный рабочий день, суммированный учет рабочего времени, возможность произвольного определения постоянной и переменной части заработной платы).

## **Отказ от предоставления гарантий и компенсаций при работе во вредных/опасных условиях труда**

В 2012 году существенно усилилась тенденция нарушения права работников на гарантии и компенсации, связанные с вредными и тяжелыми условиями труда.

Это явилось следствием изданного в 2008 году Постановления правительства № 870, согласно которому лицам, работающим во вредных и/или опасных условиях труда, предоставляется сокращенная рабочая неделя не более 36 часов, доплаты – не менее 4% от заработной платы, дополнительный отпуск – не менее семи календарных дней. При этом порядок и условия предоставления данных льгот должно было разработать Министерство труда и социальной защиты РФ, но до настоящего времени этого не сделано. В связи с этим возник правовой пробел, который привел к существенному увеличению случаев, когда работодатель, ссылаясь на отсутствие нормативного акта, регулирующего порядок и условия предоставления компенсаций за вредные и/или опасные условия труда, отказывался предоставлять их работникам (например, дело по иску работника Маршрутова Д.А. к ЗАО «Форд Мотор Компани» об установлении дополнительного оплачиваемого отпуска, сокращенной рабочей недели, взыскании заработной платы за сверхурочную работу, компенсации морального вреда).

Верховный суд РФ отказал истцу, ссылаясь на то, что Постановление правительства РФ № 870 от 20.11.2008 не содержит перечня работ, которые признаются вредными и/или опасными. Такой перечень работ надлежало установить Министерству здравоохранения и социального развития РФ в зависимости от класса вредности и условий труда и с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Так как указанный нормативный акт Министерством здравоохранения и социального развития РФ до настоящего времени не принят, суд пришел к выводу о том, что при разрешении спора необходимо руководствоваться действующим Списком производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день, утвержденным Постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС № 298/П-22 от 25.10.1974 (в редакции от 29.05.1991), который, кстати, Определением Верховного Суда РФ № АКПИ12-317 от 04.04.2012 признан недействующим.

---

\* Подробнее: <http://mpira.info/yurist/sudprakt/795-Verhovnii-Sud-RF-otkazal-v-ustanovlenii-got-i-kompensacii-za-rabotu-vo-vrednih-usloviiah-truda>

## **Отказ работодателей проводить аттестацию рабочих мест**

Работодатели массово нарушают Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26.04.2011 № 342 «Об утверждении Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда». Основные нарушения заключаются в:

- непроведении многими работодателями аттестации рабочих мест по условиям труда;
- недоведении результатов аттестации рабочих мест до сведения работников;
- игнорировании результатов аттестации рабочих мест при планировании и реализации мероприятий по улучшению условий и охраны труда и решения вопросов предоставления компенсаций и гарантий.

## **Снижение бюро медико-социальной экспертизы степени утраты профессиональной трудоспособности и уменьшение размера ежемесячных страховых выплат**

Наметилась тенденция, что бюро Медико-социальной экспертизы уменьшает степень утраты профессионального заболевания работником при очередном медицинском освидетельствовании, что влечет за собой уменьшение размера ежемесячных страховых выплат из Фонда социального страхования. Бюро Медико-социальной экспертизы обосновывает уменьшение степени утраты профессиональной трудоспособности тем, что со временем после утраты профессиональной трудоспособности работник восстанавливает свое здоровье.

Примеры:

1. Дело по иску В. А.Г. к ФКУ «ГБ МСЭ по Санкт-Петербургу» о признании решения бюро МСЭ незаконным и об обязанности установить 100% степень утраты профессиональной трудоспособности.

В. А.Г. работал в должности второго пилота воздушного судна. Получил профессиональное заболевание (хроническая нейросенсорная тугоухость) и полностью утратил профессиональную трудоспособность, однако заключением Бюро МСЭ № 15 ему было установлено 30% степень утраты профессиональной трудоспособности и инвалидность по общему заболеванию. Обратился в суд.

2. Дело по иску М. С.Н. к ФКУ «ГБ МСЭ по Санкт-Петербургу» о признании решения бюро МСЭ незаконным и об обязанности установить 100% степень утраты профессиональной трудоспособности.

М. С.Н. работал в должности второго пилота воздушного судна. Получил профессиональное заболевание (хроническая нейросенсорная тугоухость) и полностью утратил профессиональную трудоспособность, однако заключением Бюро МСЭ № 15 ему было установлено 30% степень утраты профессиональной трудоспособности, а также истец не был признан инвалидом. Обратился в суд.

### **Уменьшение страховых выплат из Фонда социального страхования в связи с профессиональными заболеваниями**

Наметилась тенденции, когда Фонд социального страхования уменьшает размеры страховых выплат в связи с профзаболеваниями путем взятия тех периодов трудового стажа для расчета среднего заработка для исчисления страховой выплаты, в которые работник получал наименьшую зарплату.

1. Дело по иску В. А.Г. к ОАО «АК «Россия»» и ФСС о выплате компенсации морального вреда в связи с вредом здоровью и признании незаконным отказа ФСС рассчитать ежемесячные страховые выплаты исходя из обычного размера вознаграждения, компенсации пени за задержку выплат.

В. А.Г. работал в ОАО «Авиакомпания «Россия»». 03.03.2011 уволен в связи с отказом работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением. 05.04.2011 был составлен Акт о случае профессионального заболевания. Истец обратился в ФСС за выплатой единовременного и ежемесячного пособий исходя из обычного размера вознаграждения работника его квалификации в данной местности. Истцу было отказано в назначении ежемесячной страховой выплаты за выбранный им период.

В связи с отказом ФСС обратились в Московский районный суд СПб к ОАО «АК «Россия»» и ФСС о выплате компенсации морального вреда в связи с вредом здоровью и признании незаконным отказа ФСС рассчитать ежемесячные страховые выплаты исходя из обычного размера вознаграждения, компенсации пени за задержку выплат.

Вынесено решение о частичном удовлетворении исковых требований. В пользу истца с ОАО «АК «Россия»» **взыскано 80 000 рублей** в качестве компенсации морального вреда. В остальной части исковых требований отказано.

2. Дело по иску М. С.Н. к ОАО «АК «Россия»» и ФСС о выплате компенсации морального вреда в связи с вредом здоровью и признании незаконным отказа ФСС рассчитать ежемесячные

страховые выплаты исходя из обычного размера вознаграждения, компенсации пени за задержку выплат.

М. С.Н. работал в ОАО «Авиакомпания «Россия»». 30.03.2011 уволен в связи с отказом работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением. 18.05.2011 был составлен Акт о случае профессионального заболевания. Истец обратился в ФСС за выплатой единовременного и ежемесячного пособий исходя из обычного размера вознаграждения работника его квалификации в данной местности. Истцу было отказано в назначении ежемесячной страховой выплаты за выбранный им период.

В связи с отказом ФСС обратились в Московский районный суд СПб к ОАО «АК «Россия»» и ФСС о выплате компенсации морального вреда в связи с вредом здоровью и признании незаконным отказа ФСС рассчитать ежемесячные страховые выплаты исходя из обычного размера вознаграждения работника его квалификации в данной местности, компенсации пени за задержку выплат.

Вынесено решение о частичном удовлетворении исковых требований. В пользу истца с ОАО «АК «Россия»» **взыскано 80 000 рублей** в качестве компенсации морального вреда. В остальной части исковых требований отказано.

3. Дело по иску К. С.Ю. к ОАО «АК «Россия»» и ФСС о выплате компенсации морального вреда в связи с вредом здоровью и признании незаконным отказа ФСС рассчитать ежемесячные страховые выплаты исходя из заработной платы за 12 месяцев до установления степени утраты трудоспособности, компенсации пени за задержку выплат.

К. С.Ю. работал в ОАО «Авиакомпания «Россия»». 25.05.2011 уволен в связи с отказом работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением. 20.06.2011 был составлен Акт о случае профессионального заболевания. Истец обратился в ФСС за выплатой единовременного и ежемесячного пособий исходя из заработной платы за 12 месяцев до установления степени утраты трудоспособности. Истцу было отказано в назначении ежемесячной страховой выплаты за выбранный им период.

В связи с отказом ФСС обратились в Московский районный суд СПб к ОАО «АК «Россия»» и ФСС о выплате компенсации морального вреда в связи с вредом здоровью и признании незаконным отказа ФСС рассчитать ежемесячные страховые выплаты исходя из заработной платы за 12 месяцев до установления степени утраты трудоспособности, компенсации пени за задержку выплат.

Вынесено решение о частичном удовлетворении исковых требований. В пользу истца с ОАО «АК «Россия» **взыскано 80 000 рублей** в качестве компенсации морального вреда.

Санкт-Петербургский городской суд и Президиум Санкт-Петербургского городского суда оставили это решение в силе. Была подана кассационная жалоба в Верховный суд РФ.

На конец 2012 года – дело К. С.Ю. было истребовано из Московского районного суда СПб в ВС РФ. **В 2013 году ВС РФ отменил решение Московского районного суда Санкт-Петербурга и Определение Санкт-Петербургского городского суда; дело направил на новое рассмотрение в Московский районный суд Санкт-Петербурга.**

4. Дело по иску К. В.Д. к ГУ СПб РО ФСС РФ, ОАО «АК «Россия» об обязанности назначить страховые выплаты, компенсации морального вреда.

К. В.Д. работал в ОАО «Авиакомпания «Россия»». 15.04.2011 уволен в связи с отказом работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением. 20.06.2011 был составлен Акт о случае профессионального заболевания. Истец обратился в ФСС за выплатой единовременного и ежемесячного пособий за период, выбранный истцом. Истцу было отказано в назначении ежемесячной страховой выплаты за выбранный им период.

В связи с отказом ФСС К. В.Д. обратился в суд к ГУ СПб РО ФСС РФ, ОАО «Авиакомпания «Россия» с иском об обязанности назначить ему ежемесячные страховые выплаты исходя из зарплаты за 12 месяцев до установления степени утраты трудоспособности, компенсации морального вреда.

Определением Санкт-Петербургского городского суда решение Московского районного суда было признано законным и обоснованным.

Московский районный суд отказал К. в удовлетворении требований к ГУ СПб РО ФСС РФ в полном объеме, однако взыскал компенсацию морального вреда в связи с профессиональным заболеванием с ОАО «АК «Россия» в размере 70 000 руб. Санкт-Петербургский городской суд и Президиум городского суда оставили это решение в силе. Была подана кассационная жалоба в Верховный суд РФ.

На конец 2012 года – дело К. В.Д. было истребовано из Московского районного суда СПб в ВС РФ. В настоящее время вынесено Определение ВС РФ об отказе в передаче дела для

рассмотрения в Судебную коллегия по гражданским делам ВС РФ. Подана жалоба Председателю ВС РФ.

5. Дело по иску К. С.Г. к ОАО «Авиакомпания «Россия» о взыскании компенсации морального вреда в связи с профзаболеванием.

К. С.Г. работал в ОАО «Авиакомпания «Россия»». Был уволен в связи с отказом работника от перевода на другую работу, необходимую в связи с медицинским заключением в связи с профессиональным заболеванием.

К. С.Г. считает необходимым взыскание с ответчика в свою пользу компенсации морального вреда, поскольку вред, причиненный здоровью, был нанесен в связи с тем, что в гражданской авиации России отсутствуют надежные средства защиты экипажа от шума, а применяемые при радиообмене авиагарнитурой сами являются дополнительным источником воздействующей звуковой энергии при постоянной загруженности радиоэффира; а также в связи с тем, что истец не имеет реальной возможности дальнейшего трудоустройства по профессии и плохо воспринимает информацию из-за частичной потери слуха.

Решением Московского районного суда в пользу истца **взыскана компенсация морального вреда в размере 70 000 руб.**

### **Незаконное привлечение работников к материальной ответственности**

Участились случаи незаконного привлечения работников к материальной ответственности в условиях отсутствия вины работников.

Например, в ОАО «Морской порт Санкт-Петербурга» в 2012 году шесть работников обратились в суд с исками о признании незаконным привлечения к материальной ответственности.

## **Нарушения трудовых прав беременных женщин и женщин с детьми до полутора лет**

Анализ обращений показывает, что беременные женщины и женщины с детьми до 1,5 лет сталкиваются с различными нарушениями социально-трудового законодательства.

Чаще всего женщины интересуются порядком исчисления пособий по беременности и родам, по уходу за ребенком до 1,5 лет, а также порядком их назначения и получения – 50 консультаций (37% от всех обращений на «горячую линию»). В то же время появилась группа женщин, обратившихся за разъяснением их гарантий и прав по различным вопросам (порядок уведомления работодателя о беременности, получения санаторной путёвки, получения пособий в ОСЗН, размер и выплата пособия при рождении ребёнка, получение налогового вычета на детей, пособия по безработице) – всего 16 случаев (11,9%). В сумме это дает почти половину (48,9%) всех обращений (в прошлом году по этим вопросам на «горячую линию» обратились 48,5% всех женщин), что может означать **сохранение как заинтересованности граждан в реализации своих прав, так и проблем с информированностью беременных женщин и женщин с маленькими детьми о своих правах.**

Среди нарушений социально-трудового законодательства наиболее распространены перечисленные ниже.

**Невыплата пособий** по беременности и родам, по уходу за ребенком до 1,5 лет – 29 консультаций (21,5% от всех обращений на «горячую линию»).

Эта группа упала почти вдвое по сравнению с 2011 годом (42,3% от общего числа обращений на «горячую линию»). Можно оценить эту динамику как позитивную и предположить, что это произошло вследствие повышения эффективности механизма выплаты пособий в Санкт-Петербурге.

**Случаи увольнений** беременных женщин (по сокращению должности, прекращению срочного трудового договора и т.д.), принуждения их к увольнению, отказы в приеме беременных на работу, непредоставление рабочего места после выхода из отпуска по уходу – 15 (11,1% от всех обращений на «горячую линию» по сравнению с 9,2% в 2011 году). Эти показатели могут свидетельствовать о сохранении достаточно острой ситуации с нарушением прав и заставляют ставить вопрос о дискриминации указанной категории работников со стороны работодателей.

Ряд нарушений можно квалифицировать как **дискриминационные** (перевод беременной на другую работу,

уменьшение ей заработной платы, непредоставление ей ежегодного оплачиваемого отпуска и т.д.), – 18 случаев.

Появление этой группы нарушений (в 2011 году таких не зафиксировано) может означать переход работодателей к способам «мягкого» принуждения работников указанной группы к увольнению по собственному желанию через создание для них худших условий труда.

Динамика обращений по месяцам показывает резкий рост их числа в последние три месяца (сентябрь-ноябрь 2012 года) работы «горячей линии» – 67 обращений (или 50% от общего числа за весь период), т.е. в среднем 22 обращения в месяц по сравнению с 11-ю обращениями в среднем в месяц за март-август 2012 года.

Объясняется это увеличением с сентября 2012 года времени работы «горячей линии» (с двух до пяти дней в неделю). Из этого следует, что количество обращений пострадавших женщин могло быть еще большим и ограничивалось лишь пропускной способностью «горячей линии».

Кроме того, с 1 января по 31 августа 2012 года в Общественную приемную СПб ОО «Петербургская ЭГИДА» обратились 80 беременных женщин и женщин с детьми до 1,5 лет по социально-трудовым вопросам.

### **Судебные примеры**

**Седойкина М. С.** работала в ЗАО «СтройМастер» с 22.03.2011 в должности кассира в департаменте розничных продаж.

В соответствии с п. 1.1 Дополнительного соглашения № 1 от 01.03.2012 об изменении трудового договора № 189/11 от 22.03.2011 ей был установлен должностной оклад в размере 20 500 рублей.

В апреле 2012 года она отработала по графику 7 смен (76 часов).

20.04.2012 ей пришлось уволиться по собственному желанию, хотя она увольняться не хотела.

При увольнении работодатель выплатил заработную плату за апрель 2012 года в размере 5057,01 рублей. Считает, что работодатель при увольнении не выплатил часть заработной платы за апрель 2012 года и не выплатил компенсацию за неиспользованный ежегодный оплачиваемый отпуск.

Седойкина М.С. обратилась с исковым заявлением к ЗАО «СтройМастер» о взыскании заработной платы, оплаты ежегодного оплачиваемого отпуска и компенсации морального вреда в Красногвардейский районный суд СПб. Седойкина М.С. на момент подачи искового заявления была беременна.

25 сентября 2012 года решением Красногвардейского районного суда СПб в удовлетворении исковых требований Седойкиной М.С. было отказано в полном объеме.

(Ответчик предоставил в суд соглашение от 1.02.2012 к трудовому договору № 189/11 от 22.03.2011, предусматривающее оплату работодателем страховой премии в размере 11 143 рублей по договору добровольного медицинского страхования граждан № 002ДМС1652811 от 28. 12.2011 и последующее удержание ее из заработной платы ежемесячно частями, заявление Седойкиной М.С. от 01.02.2012 с просьбой включить ее в список застрахованных лиц по программе ДМС «Престиж» (амбулатория + стоматология), согласие с условием оплаты страховой премии и ее обязательство возместить ЗАО «СтройМастер», дополнительное соглашение от 01.02.2012, к договору добровольного медицинского страхования граждан № 002ДМС1652811 от 28.12.2011 с ООО «Группа Ренессанс Страхование», предусматривающее страхование в пользу Седойкиной М.С. Суд полагает, что действия ответчика, связанные с удержанием при увольнении истца денежных средств в счет ранее выплаченной страховой премии, на что имелось согласие истца, не противоречит законодательству).

**Земскова А.Н.** с 18 июня по 02 июля 2012 года состояла в трудовых отношениях с ООО «Вендэкс.ру» в должности менеджера по продажам. При приеме на работу она прошла собеседование, и исполнительный директор ООО «Вендэкс.ру» предложил ей приступить к выполнению своих трудовых обязанностей. Она работала пять дней в неделю: с 9-00 до 18-00. Ей обещали установить должностной оклад в размере 25 000 рублей в месяц и выплачивать премию.

20.06.2012 она предоставила секретарю ООО «Вендэкс.ру» трудовую книжку, паспорт, страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, ИНН и диплом об образовании для официального оформления. Секретарь организации сделала копии документов и сообщила о том, что трудовой договор оформит позднее, так как в данный момент ей заниматься этим некогда.

25.06.2012 Земсковой А.Н. был выдан для ознакомления проект трудового договора.

29.06.2012 к Земсковой А.Н. подошла исполняющая обязанности главного бухгалтера и поинтересовалась о том, не ждет ли она ребенка. Земскова А.Н. ответила, что ждет. Исполняющая обязанности главного бухгалтера сообщила Земсковой о том, что на должность менеджера по продажам они искали постоянного

сотрудника и 2 июля 2012 г. по данному вопросу Земскова А.Н. будет разговаривать с финансовым директором организации.

02.07.2012 исполнительный директор ООО «Вендэкс.ру» вызвал Земскову А.Н. к себе в кабинет и сообщил о том, что не может принять ее на работу из-за беременности и чтобы она передавала свои дела.

Приказа об увольнении Земсковой А.Н. представлено не было.

Земскова А.Н. обратилась с исковым заявлением к ООО «Вендэкс.ру» о признании трудовых отношений, обязательстве внести запись в трудовую книжку, предоставлении работы по должности, выплате заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда в Дзержинский районный суд СПб.

13 сентября 2012 года вынесено решение по делу. Требования истца удовлетворены в части:

- признан факт трудовых отношений в ООО «Вендэкс.ру» с 18.06.2012;
- ООО «Вендэкс.ру» обязали внести запись о приеме на работу с 18.06.2012;
- с ООО «Вендэкс.ру» взыскана заработная плата за период с 18.06.2012 по 02.07.2012 в размере 13 636 рублей 36 копеек;
- отказ ООО «Вендэкс.ру» в заключении трудового договора признан незаконным;
- с ООО «Вендэкс.ру» взыскана заработная плата за время вынужденного прогула в размере 90 495 рублей 18 копеек;
- с ООО «Вендэкс.ру» взыскан моральный вред в размере 10 000 рублей.

В настоящее время на решение Дзержинского районного суда СПб Ответчиком и Истцом поданы апелляционные жалобы в Городской суд СПб.

**Торопова Е.В.** работает в ООО «ФИРМА «ИНТЕРДИН» с 03.05.2011 в должности парикмахера-стилиста.

С 05.03.2012 по 19.03.2012 ей был выдан листок нетрудоспособности (023 865 076 540).

С 21.03.2012 по 26.03.2012 был выдан второй листок нетрудоспособности (023 865 050 211).

С 27.03.2012 по 05.04.2012 был выдан третий листок нетрудоспособности (023 678 131 962 от 27.03.2012) в связи с беременностью.

Листки нетрудоспособности работодатель отказывался принимать лично в руки и просил все документы отправлять по почте.

20.03.2012 заказным письмом она отправила работодателю для оплаты листок нетрудоспособности (023 865 076 540 от 05.03.2012),

копию справки из женской консультации и заявление о предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

Ответа от работодателя она не получила.

06.04.2012 Торопова Е.В. отправила работодателю для оплаты заказным письмом листки нетрудоспособности (023 865 050 211 и 023 678 131 962) и заявление о предоставлении копий документов, связанных с работой.

Ответа от работодателя она вновь не получила.

С 18.04.2012 по 28.10.2012 года Торопова Е.В. находится в отпуске по беременности и родам. Листок нетрудоспособности по беременности и родам (023 865 253 451 от 18.04.2012) она отправила работодателю вновь по почте. С ООО «ФИРМА «ИНТЕРДИН» ей сообщили о том, что работодатель не будет оплачивать листки нетрудоспособности, в том числе и листок нетрудоспособности по беременности и родам.

По настоящее время работодатель не выплатил пособия по временной нетрудоспособности (листки нетрудоспособности: 023 865 076 540 от 05.03.2012, 023 865 050 211 от 21.03.2012, 023 678 131 962 от 27.03.2012), пособие по беременности и родам (листок нетрудоспособности 023 865 253 451 от 18.04.2012), не выплатил единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, и не выдал копии документов, связанных с работой.

Торопова Е.В. обратилась с иском заявлением к ООО «ФИРМА «ИНТЕРДИН» о взыскании пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, компенсации за задержку выплаты пособий и компенсации морального вреда в Куйбышевский районный суд СПб.

Работодатель в судебном заседании обещал до 06.12.2012 произвести выплату трех листков нетрудоспособности, листка нетрудоспособности по беременности и родам и выплатить единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности.

06.12.2012 в Куйбышевском районном суде СПб было заключено мировое соглашение. Работодатель исполнил обещание и перечислил на карту Тороповой Е.В. денежные средства в сумме 76 600 руб. 98 коп.

**Тиханенкова Е. В.** состоит в трудовых отношениях с ООО «ШЭПс АВАНТАЖ» с 14.06.2011 в должности швеи (Трудовой договор № 35 от 14.06.2011). В настоящее время указанным страхователем

хозяйственная деятельность не ведется, фактическое местонахождение его неизвестно, в связи с чем она просит установить факт, имеющий юридическое значение, а именно – признать, что страхователь фактически прекратил деятельность.

Установление данного факта необходимо ей для получения невыплаченного страхователем пособия по беременности и родам и единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности в территориальном органе Фонда социального страхования Российской Федерации.

Тиханенкова Е.В. обратилась с заявлением об установлении факта, имеющего юридическое значение, в Красногвардейский районный суд СПб.

31.10.2012 определением Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга заявление Тиханенковой Е.В. о признании ООО «ШЕПс АВАНТАЖ» прекратившим свою деятельность оставлено без рассмотрения.

**Фрунза А.Ю.** работала в Санкт-Петербургском государственном унитарном предприятии «Проектный институт по проектированию городских инженерных сооружений» ГУП «ЛЕНГИПРОИНЖПРОЕКТ» с 1.11.2010 в должности архитектора в отделе информационных технологий на основании срочного трудового договора № 65 от 01.11.2010.

С 29.11.2011 по 16.04.2012 находилась в отпуске по беременности и родам на основании листка нетрудоспособности и на основании представленного заявления. Ей было выплачено работодателем пособие по беременности и родам в полном объеме.

27.03.2012 была уволена в связи с истечением срока трудового договора, а именно по п. 2 ст. 77 ТК РФ.

Фрунза А.Ю. не была работодателем предупреждена о том, что срок трудового договора истекает и прекращает свое действие, что является нарушением трудового законодательства.

Фрунза А.Ю. обратилась с исковым заявлением к ГУП «ЛЕНГИПРОИНЖПРОЕКТ» о восстановлении на работе, признании трудового договора бессрочным, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда в Московский районный суд СПб.

25.10.2012 решением Московского районного суда в удовлетворении требований отказано в полном объеме. На текущий момент подана апелляционная жалоба на решение районного суда.

**Островская Е.А.** работала в ООО «Аква Плюс» с 3.12.2011 года в должности менеджера call-центра по договорам об оказании услуг № 3615 от 03.12.2011, № 616 от 03.01.2012, от 03.02.2012 (далее Договор об оказании услуг).

Островская Е.А. обратилась с исковым заявлением к ООО «Аква Плюс» о признании гражданско-правового договора трудовым, внесении записи в трудовую книжку, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда в Невский районный суд СПб.

17.10.2012 решением Невского районного суда требования удовлетворены частично. Признаны трудовые отношения с 3.12.2011, восстановлена на работе с 4.04.2012, с обязательством внести запись о трудоустройстве в трудовую книжку, взысканием заработной платы за время вынужденного прогула с 4.04.2012 в размере 129 520,48 рублей и компенсацией морального вреда 1 000,00 рублей.

**Медведева С.Е.** работает в ООО «Санкт-Петербургский консалтинговый дом «Грифон» с 1.09.2007 в должности менеджера исследовательского отдела по основному месту работы.

В ООО «Консалтинговый дом «Грифон» работает с 1.09.2007 в должности менеджера исследовательского отдела по совместительству.

Работодатель (по основному месту работы) выплатил только часть пособия по беременности и родам в размере 20 000 рублей.

В связи с невыплатой пособий по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет за период с 3.12.2009 по 1.06.2010 Медведева С.Е. обратилась во Фрунзенский районный суд Санкт-Петербурга с исковыми заявлениями к ООО «Консалтинговый дом «Грифон» и ООО «Санкт-Петербургский консалтинговый дом «Грифон».

Фрунзенский районный суд Санкт-Петербурга решил взыскать с ООО «Консалтинговый дом «Грифон» в пользу Медведевой С.Е. задолженность по заработной плате в размере 8 700 рублей, пособие по беременности и родам в размере 25 643 рубля 28 копеек, компенсацию морального вреда в размере 20 000 рублей и компенсацию на уплату услуг представителя в размере 10 000 рублей;

С ООО «Санкт-Петербургский консалтинговый дом «Грифон» взыскать в пользу Медведевой С.Е. задолженность по заработной плате, пособие по беременности и родам в размере 25 251 руб. 16 коп., единовременное пособие при рождении ребенка в размере 9 989 руб. 86 коп., ежемесячные пособия по уходу за ребенком до полутора лет за период с 3.12.2009 по 1.06.2010 в размере 34 753 руб. 03 коп.,

компенсацию морального вреда в размере 20 000 рублей, компенсацию судебных расходов на оплату услуг представителя в размере 20 000 рублей.

На основании данных решений и исполнительных листов были возбуждены исполнительные производства. Однако в связи с тем, что не представилось возможным установить местонахождение должников и их имущества, исполнительные производства были прекращены.

В связи с невозможностью взыскания, по решениям Фрунзенского районного суда Санкт-Петербурга от 18.06.2010 пособие по беременности и родам, ежемесячные пособия по уходу за ребенком до полутора лет за период с 3.12.2009 по 1.06.2010, а также оставшейся суммы пособия до достижения ребенком возраста 1,5 лет, Медведева С.Е. обратилась в Государственное учреждение – Санкт-Петербургское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (далее: ГУ СПб РО ФСС РФ) с заявлением о выплате пособия по беременности и родам в размере 50 894 рубля 44 копейки, единовременного пособия при рождении ребенка в размере 9 989 рублей 86 копеек, ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет за период с 3.12.2009 по 1.06.2010 в размере 34 753 руб. 03 коп.

Решением ГУ СПб РО ФСС РФ от 17.08.2011 № 01-31/14-1328л было отказано в выплате пособия по беременности и родам, единовременном пособии при рождении ребенка, ежемесячном пособии по уходу за ребенком до полутора лет за период с 03.12.2009 по 01.06.2010.

Медведева С.Е. обратилась в Петроградский районный суд Санкт-Петербурга с исковым заявлением к ГУ СПб РО ФСС РФ о взыскании пособий. Решением Петроградского районного суда от 27.03.2012 в исковых требованиях было отказано в полном объеме.

Медведева С.Е., не согласившись с решением суда, подала апелляционную жалобу, которая была составлена ей в ОП.

26.07.2012 Городской суд СПб рассмотрел апелляционную жалобу Медведевой С.Е.

Городским судом СПб было отменено в части решение суда первой инстанции.

Городской суд СПб удовлетворил требование в части выплаты пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет за период с 1.01.2010 по 31.05.2010 в размере 25054,90 рублей.

**Шпаковская Н.С.** работает в ООО «Норд Трейд» с июля 2006 года в должности менеджера по продажам. Размер заработной платы составляет 7 000 рублей. 29.01.2009 ее незаконно уволили.

По данному факту Шпаковская Н.С. обратилась в Петроградский районный суд Санкт-Петербурга с исковым заявлением к ООО «Норд Трейд» о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. Решением Петроградского районного суда Санкт-Петербурга от 15.03.2010 Шпаковскую Н.С. восстановили на работе в прежней должности, взыскали заработную плату за время вынужденного прогула за период с 27.01.2009 по 15.03.2010 и компенсацию морального вреда.

С 1.06.2009 по 18.10.2009 Шпаковская Н.С. находилась в отпуске по беременности и родам на основании листка временной нетрудоспособности. С 19.10.2009 по 19.02.2011 Шпаковская Н.С. находилась в отпуске по уходу за ребенком до полутора лет.

На работе Шпаковскую Н.С. восстановили, однако местонахождение самого работодателя неизвестно, больничный лист представить было некуда. В связи с этим пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком до полутора лет от работодателя Шпаковская Н.С. не получала.

По данному факту Шпаковская Н.С. обратилась в июле 2011 года в ГУ СПб РО ФСС РФ с заявлением о начислении и выплате пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком до полутора лет за период с 19.10.2009 по 19.02.2011 из расчета среднего заработка по месту работы.

9.12.2011 Шпаковская Н.С. получила ответ из филиала № 10 ГУ СПб РО ФСС РФ исх. № 01-15/18-10-4376 о том, что в выплате пособия по беременности и родам отказано на основании того, что страховой случай наступил в 2009 году, а п. 4 ст. 13 ФЗ № 255-ФЗ от 29.12.2006 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», который предусматривает выплату пособий напрямую из средств фонда, стал действовать только с 01.01.2010.

Также в отношении пособия по уходу за ребенком до полутора лет Шпаковской Н.С. было отказано на том основании, что за период с 19.10.2009 по 15.03.2010 по судебному решению была взыскана заработная плата за время вынужденного прогула.

За период с 16.03.2010 по 19.02.2011 Шпаковской Н.С. было выплачено пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет из средств ГУ СПб РО ФСС РФ, исходя из суммы 2060,41 рублей в 2010 году и 2194,24 рубля в 2011 году. Таким образом, ГУ СПб РО ФСС РФ выплатило пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в минимальном размере как неработающим гражданам.

27.04.2012 состоялось первое судебное заседание, где представитель ФСС объявил, что Шпаковской Н.С. будет выплачено пособие по уходу за ребенком до полутора лет за период с 16.03.2010 по 19.02.2011 не в минимальном размере, а из 40% от среднего заработка.

После первого судебного заседания Ответчиком была выплачена часть требований Шпаковской Н.С., а именно: перечислено пособие по уходу за ребенком за период с 16.03.2010 по 19.02.2012. Это пособие изначально было оплачено Шпаковской в минимальном размере. Ответчиком был сделан перерасчет и выплачена разница в пособии, исходя из 40% от среднего заработка работника.

28.06.2012 состоялось заседание в Петроградском районном суде Санкт-Петербурга, на котором судом было отказано в удовлетворении требований в полном объеме.

26.10.2012 состоялось судебное заседание в Городском суде Санкт-Петербурга, определением которого решение суда первой инстанции оставлено в силе, в удовлетворении апелляционной жалобы отказано в полном объеме.

**Маслова А.И.** работала в ЗАО «Туррис» с 29.03.2010 по 28.03.2011 на основании срочного трудового договора в должности заместителя генерального директора в гостинице «Выборгская».

С 6.04.2012 по 18.08.2012 работала также в ЗАО «Туррис» в должности заместителя генерального директора в гостинице «Выборгская» на основании срочного трудового договора от 5.04.2012.

В апреле-мае 2012 года в ходе инвентаризаций Масловой А.И. были обнаружены излишки продуктов питания, не предоставленные материально-ответственным лицом к инвентаризации, на сумму не менее 40 тысяч рублей. По данному факту были составлены акты об инвентаризации в составе комиссии, по итогам которых были составлены приказы об оприходовании данных излишков.

25.05.2012 Маслову А.И. попросили написать объяснительную на основании докладной записки по 4 пунктам, связанным с оборотом продуктов. 25.05.2012 объяснительная была предоставлена.

С 28 мая по 14 июля 2012 года Маслова А.И. находилась на больничном на основании листков временной нетрудоспособности.

13.07.2012 Маслова А.И. узнала, что беременна.

16.07.2012, в первый рабочий день после временной нетрудоспособности, Маслова А.И. предоставила письменное уведомление о своей беременности с приложением результата УЗИ, заключением которого является «беременность раннего срока».

Однако 17.07.2012 Маслова А.И. не смогла приступить к выполнению своих трудовых обязанностей, так как на рабочем месте

их выполнял другой сотрудник. На основании этого Маслова А.И. обратилась с запросом к генеральному директору ЗАО «Туррис» с просьбой дать комментарии к должностной инструкции, а также обеспечить рабочим местом.

18.07.2012 начальник отдела кадров совместно с сотрудниками службы безопасности предоставил приказ от 20.06.2012 о проведении служебного расследования, по результатам которого руководством было принято решение об увольнении. С материалами расследования Маслову А.И. не ознакомили.

Также 18.07.2012 ей предоставили приказ № Т\_0150 от 18.07.2012 года об увольнении по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ – утрата доверия.

На 13 декабря назначено судебное заседание в Зеленогорском районном суде Санкт-Петербурга.

Таким образом в 8 случаях из 9-ти женщины, обратившиеся в суд, работали в небольших частных и негосударственных организациях – закрытых акционерных обществах (ЗАО) и обществах с ограниченной ответственностью (ООО).

Для таких организаций в силу их ограниченных финансовых возможностей дополнительная нагрузка на бюджет особенно чувствительна, что, возможно, толкает работодателей на нарушения в отношении беременных женщин и женщин с малолетними детьми.

2. Трудовой стаж этих женщин в организации составлял от 1 месяца до 3-х лет.

3. По профессии и должностям обратившиеся в суд истицы в большинстве своем являются служащими (1 заместитель генерального директора, 4 менеджера, 1 архитектор). К рабочим можно отнести 3-х женщин (кассир, парикмахер, швея).

Возможно, большую активность в защите своих прав у служащих можно объяснить более высоким уровнем образования и в целом более активной жизненной позицией.

### **Основные выводы и рекомендации**

Очевидно, что принятие Правительственного перечня работ для получения компенсаций за вредность и опасные условия труда улучшает положение работников, но создает серьезные финансовые трудности для работодателей. Возможно, это является одной из причин затягивания принятия данного нормативного акта Правительством РФ.

Аттестация рабочих мест ведет к увеличению расходов работодателей на улучшение условий труда работников или введения компенсационных мер, поэтому они массово нарушают законодательство и не

выполняют свои обязанности. Вместе с тем процедура восстановления права работников на аттестацию рабочего места очень сложная, в отсутствие на предприятии профсоюза практически не осуществимая.

Фонд социального страхования практически не контролируется со стороны граждан и работников и в последнее время ведет политику экономии средств под любыми предлогами. Участились случаи, когда Фонд под надуманными предлогами либо уменьшает выплату средств по социальному страхованию, либо ее затягивает. При этом в СМИ неоднократно появлялись сведения о коррупционных разоблачениях в Фонде.

Создается впечатление, что бюро Медико-социальной экспертизы выполняет негласный заказ Фонда социального страхования, в соответствии с которым снижение степени потери трудоспособности влечет за собой уменьшение выплат из Фонда социального страхования.

Этот процесс происходит одновременно с процессом увеличения тарифов обязательного отчисления взносов в Фонд социального страхования с заработной платы всех работников, что фактически привело к снижению заработной платы работников. Таким образом, сложилась ситуация, когда обязательные отчисления работников в Фонд социального страхования увеличились за счет снижения зарплат работников, а выплаты по социальному страхованию уменьшаются.

После широкой судебной и информационной кампании в защиту прав работающих матерей на пособия и рабочее место, которую в течение последних трех лет проводила СПб ОО «Петербургская ЭГИДА», существенно упростилась процедура получения не выплаченных работодателем пособий на детей в Фонде социального страхования, а также уменьшились случаи невыплаты работодателем пособий на детей.

Это привело к существенному увеличению количества случаев, когда, чтобы не платить пособия, работодатели либо не берут женщин активного репродуктивного возраста на работу, либо увольняют незаконно под любыми предлогами. Длительная и стрессовая процедура восстановления на работе приводит к тому, что большинство женщин не имеет возможности восстанавливать свои трудовые права. Данные факты свидетельствуют об усилении дискриминации женщин на рынке труда.

Судебные требования о признании дискриминации по признаку наличия детей почти во всех таких случаях не удовлетворяются судом, так как факт дискриминации практически невозможно доказать.

По мнению составителей настоящего доклада в целях предотвращения нарушений трудовых прав граждан необходимо:

- вести информационную кампанию по разъяснению права работников на аттестацию рабочего места и выявления вредных и опасных условий труда. Необходимо наладить сотрудничество с Комитетом по труду и занятости СПб для продвижения в информационном пространстве ценностей безопасного труда.
- помогать работникам подавать массовые иски о взыскании с работодателей компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда, установленных аттестацией рабочих мест с целью создания судебных прецедентов.
- организовать информационную кампанию широкого освещения судебных прецедентов с целью ускорения издания Правительственного перечня работ для получения компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда.
- помогать работникам оспаривать в суде заключения МСЭ, снижающие степень утраты профессиональной трудоспособности работниками, и создавать судебные прецеденты с широким информационным освещением.
- продолжать работу по защите трудовых прав работающих матерей, создавая судебные прецеденты и добиваясь применения Постановления Верховного суда РФ, в котором он разъясняет, каким образом необходимо рассматривать дела о дискриминации беременных женщин и женщин с малолетними детьми, а также каким образом должно быть распределено бремя доказывания факта дискриминации в таких делах.

## **Право на участие в управлении делами государства\***

Право принятия участия в органах управления провозглашено и гарантировано Всемирной декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах, это право признается и Конституцией Российской Федерации.

Статья 32 Конституции Российской Федерации:

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

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

В этом разделе освещены результаты обжалования итогов голосования Санкт-Петербурга на выборах в Законодательное собрание и Государственную Думу 4 декабря 2011 года и на выборах президента Российской Федерации 4 марта 2012 года.

### **О нарушениях на выборах 4 декабря 2011 года**

С начала избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Законодательного собрания Санкт-Петербурга были введены в действие «черные технологии». Власть использовала во время избирательной кампании:

- скрытый подкуп избирателей;
- административное давление;
- немотивированное создание временных избирательных участков;
- впервые введенное в нашем городе голосование по почте использовалось как элемент давления на избирателя.
- День голосования отличался отлаженностью машины фальсификаций:
- использованы повсеместно вбросы бюллетеней;
- силовое вытеснение наблюдателей с избирательных участков;
- «карусели» с участием в голосовании лиц с временной регистрацией;
- переписывание протоколов участковых комиссий в территориальных комиссиях;
- искажение результатов при введении в информационную систему «ГАЗ ВЫБОРЫ».

---

\* Раздел подготовлен СПб ОО «Лига избирательниц».

По результатам анализа протоколов голосования можно с уверенностью сказать, что результаты партии власти, как в государственную Думу, так и в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга являются фикцией. А реальный рейтинг «Единой России» составляет не более 20%. Это не итоги выборов, а итоги их массовой фальсификации.

В Санкт-Петербурге фальсификаторы итогов голосования действовали по нескольким направлениям.

**Полная фальсификация данных в протоколах** с завышением явки, когда большинство голосов, поданных за различные политические партии, приписывалось избирательными комиссиями – «Единой России».

Так, например, в региональное отделение Партии «Справедливая Россия» поступили протоколы наблюдателей из 230 участковых избирательных комиссий (УИК). По данным наблюдателей, «Единой России» было приписано 46 704 голоса, 83% из которых (38 828 голосов) были украдены у «Справедливой России».

Общественные организации Санкт-Петербурга совместно с наблюдателями от политических партий, гражданскими активистами подготовили и представили на суд общественности сравнительный анализ протоколов УИК и данных, официально введенных в систему ГАС «Выборы»<sup>\*</sup>.

У партии «Справедливая Россия», согласно этим данным, украдено более 40 тысяч голосов избирателей, у партии «Яблоко» – около 22 тысяч, у КПРФ – 7, 5 тыс. голосов, что привело к перераспределению мандатов.

### **Удаление наблюдателей от неугодных партий**

Из 1000 наблюдателей от «Яблока» с избирательных участков были удалены под различными предлогами, зачастую силовыми методами при вмешательстве полиции, 650 человек. Многим не удалось получить протоколы избирательных комиссий, а полученные протоколы были заведомо оформлены избирательными комиссиями с нарушениями: например, в них не доставало необходимых подписей или за председателя участковой избирательной комиссии расписывался кто-то другой с целью невозможности представить их как доказательство в суде. Юристы «Яблока» утверждают: им удалось доказать, что часть протоколов была заполнена симпатическими чернилами. Председатель и секретарь избирательной комиссии, неправильно заполнившие копии протоколов, должны привлекаться к административной ответственности, но этого не происходит.

---

<sup>\*</sup> <http://www.derjivora.org/?p=2>

## **Формирование участковых избирательных комиссий для голосования на избирательных участках в местах временного пребывания избирателей**

Нарушения избирательного законодательства имели место при формировании участковых избирательных комиссий для голосования на избирательных участках в местах временного пребывания избирателей, где не удалось, по мнению партийных юристов, установить сам факт голосования.

## **Политические партии в судах**

По итогам выборов в Госдуму и Законодательное собрание Санкт-Петербурга представители шести партий заявили о масштабных нарушениях и фальсификациях.

Вследствие фальсификаций искажен не только межпартийный расклад в Законодательном собрании Санкт-Петербурга V созыва; «корректировке» подверглись и внутривыборные рейтинги кандидатов в депутаты Законодательного собрания от всех политических партий.

На конец 2011 года представителями «Яблока» и КПРФ было подано около 250 исков в районные суды, «Справедливой Россией» – 25 исков в городской суд Санкт-Петербурга и в районные суды города с требованиями признать выборы недействительными в связи с допущенными нарушениями и привлечь к ответственности членов избирательных комиссий, допустивших эти нарушения.

Все суды были проиграны всеми политическими партиями, их доказательства не принимались во внимание или в них не усматривалось нарушений.

Дела всех политических партий закончились в судах стандартной фразой: «Нарушений избирательного законодательства, которые могли бы повлиять на волеизъявление избирателей, не установлено, выборы признаны состоявшимися и действительными».

Через год после выборов региональное отделение «Справедливой России» издало книгу «ЗАКС-5. Судебные хроники» на 217 страницах, в которой приведены все судебные решения по делам об обжаловании итогов голосования, состоявшегося 4 декабря 2011 года (книга доступна на сайте <http://plakhotnyuk.ru>). Однако похвастаться им нечем.

Мнение руководителя регионального отделения партии, депутата Госдумы Оксаны Дмитриевой:

«По результатам выборов в Законодательное собрание города «Справедливая Россия» подала 26 исков: 25 в районные суды с требованием отменить итоги голосования по округам и одно заявление в городской суд по отмене результатов выборов в петербургский парламент. Иски были поданы по 221 избирательному

участку, оспаривалось фактически порядка 40 тысяч голосов избирателей, которые были украдены именно у «Справедливой России». Таким образом, вследствие фальсификаций изменился не только состав Законодательного собрания Санкт-Петербурга, «корректировке» подвергся и внутривнутрипартийный рейтинг кандидатов в депутаты Законодательного собрания от «Справедливой России». Волеизъявление граждан было изменено.

По всем искам Партии, по которым мы требовали отмены результатов выборов или пересчета голосов, было отказано в удовлетворении. Наши доказательства не принимались во внимание судами всех инстанций. Считаю, что наша судебная система не справилась с задачей по обеспечению соблюдения конституционных прав граждан».

Только в одном случае удалось добиться обвинительного приговора по части 3 ст. 327 Уголовного кодекса Российской Федерации в отношении гражданина, голосовавшего по поддельному документу на избирательном участке № 1246 (Невский район).

Прошел год. Других положительных итогов нет.

Руководство КПРФ вообще решило не подавать заявление в Верховный Суд с требованием признать недействительными выборы в Госдуму, состоявшиеся 4 декабря 2011 года: «Мы не имеем иллюзий по поводу перспектив честного процесса по рассмотрению наших исков».

Итоги голосования и рассмотрения дел в судах на выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга и Государственной думы показали неэффективность, а в отдельных случаях и полную непригодность доступных гражданам правовых инструментов защиты избирательных прав.

**Во-первых**, из-за переписывания протоколов с итогами голосования бесполезным оказался институт наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначаемых политическими партиями. Результаты, полученные на избирательных участках в их присутствии и удостоверенные копиями протоколов, оказались неокончательными. На более чем двухстах избирательных участках Санкт-Петербурга итоги голосования были скорректированы, в том числе в ходе массово организованного повторного подсчета голосов, назначенного территориальными избирательными комиссиями (ТИК). Это факт, который удостоверен представленными в суды доказательствами и подтвержден судебными актами: расхождения при подсчетах и «переподсчетах» на одних и тех же участках достигают сотен голосов. Отсутствие реальной угрозы какой-либо ответственности за фальсификации

---

\* [http://kprf.ru/rus\\_law/113329.html](http://kprf.ru/rus_law/113329.html)

превращает членов избирательных комиссий, среди которых много учителей, в убежденных циников.

Многих удивила «миграция голосов» в протоколах в течение недели после дня голосования. Действительно, закон позволяет ТИКах брать на себя функции участковых комиссий, назначать и проводить самостоятельный подсчет бюллетеней, однако такой перехват полномочий противоречит конституционным принципам независимости избирательных комиссий, определенности компетенции органов публичной власти и нарушает гарантии прав участников выборов. Но в любом случае повторный подсчет голосов должен рассматриваться как экстраординарная мера, применяемая в исключительных случаях, а не как дежурный способ корректировки результатов голосования под одну из политических партий. Во всех случаях бенефициаром вышла «Единая Россия» (есть лишь одно исключение в пользу ЛДПР). Зафиксированная судами полная утрата списков лиц, присутствовавших в участковых избирательных комиссиях при первоначальном подсчете голосов, реестров выдачи копий протоколов, а также повсеместное отсутствие наблюдателей при пересчетах в ТИКах позволяют увидеть признаки масштабной организованной коррупции в избирательных комиссиях Санкт-Петербурга. Действуют они по заранее согласованной схеме, при четком распределении ролей и под единым руководством. При этом руководители Санкт-Петербургской избирательной комиссии и председатели ТИКов занимают государственные должности Санкт-Петербурга.

**Во-вторых,** оказались пустым звуком нормы об административной ответственности за выдачу недостоверных копий протоколов об итогах голосования. Претензии участников выборов относительно несоответствия копий протоколов оригиналам, положенным в основу официальных результатов голосования, столкнулись с санкционированным Санкт-Петербургской избирательной комиссией отказом нижестоящих избиркомов признавать их собственные печати и подписи должностных лиц. Норма закона об административной ответственности за выдачу недостоверной копии оказалась неработающей, а у наблюдателей нет решительно никакой возможности заставить председателей избиркомов изготовить надлежащий документ. Такая правоприменительная практика поддержана судами Санкт-Петербурга, которые объявляют документы, выданные наблюдателям на избирательных участках, «предварительными», «черновыми» или «ненадлежащими». Копия протокола, таким образом, превращается в государственно-правовой аналог векселя, когда даже незначительный дефект формы лишает документ юридической силы. При этом любые недостатки изготовленного избирательной комиссией

«государственного оригинала» протокола объявляются судами несущественными и «техническими». Несмотря на участие прокуроров в каждом судебном процессе, ни один из руководителей избиркомов не был привлечен к юридической ответственности за заверение недостоверных избирательных документов и выдачу таких копий наблюдателям от политических партий.

**В-третьих**, не работает процедура установления итогов голосования и определения результатов выборов избирательными комиссиями. По закону все избирательные комиссии перед подписанием протокола об итогах голосования должны провести заседания, на которых они обязаны рассмотреть поступившие жалобы. Эта гарантия обеспечивает устранение возможности влияния допущенных нарушений закона на конечный результат.

Практика выборов 4 декабря в Санкт-Петербурге такова, что вышестоящие избирательные комиссии легко могут уклониться от исполнения обязанности по проверке и рассмотрению обращений, пересылая их в органы, некомпетентные принимать решения по существу. Так, например, в своем заседании от 12 декабря 2011 года Санкт-Петербургская избирательная комиссия объявила о рассмотрении методом перенаправления в прокуратуру нескольких десятков жалоб на нарушения, допущенные нижестоящими избирательными комиссиями. Суды поддерживают подобный подход избиркомов. При этом если в заседании избирательной комиссии кандидаты и политические партии могут хоть как-то высказаться по существу жалоб и обращений, то перенаправление дел ведет к волоките и закрытости процесса. Дальше «футболом» занимаются уже в правоохранительных органах.

И главное, не оказалось никакой пользы от судебной процедуры проверки действий и решений избирательных комиссий по установлению итогов голосования на выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга и Государственной думы. Ни один из случаев корректировки итогов голосования не был должным образом расследован, как того требует процессуальный закон при рассмотрении дел из публичных правоотношений.

### **Обжалование итогов выборов избирателями**

Вопрос о праве избирателя обжаловать итоги выборов встал остро после выборов в Госдуму 2011 года, когда многие избиратели работали наблюдателями на участках, а другие следили за голосованием через веб-камеры.

Суды всех инстанций отказались рассматривать их жалобы, ссылаясь на то, что активное избирательное право гражданина заканчивается, как только он опустил бюллетень в урну. В

сложившейся правоприменительной практике обжаловать официальные результаты голосования в суде позволялось лишь кандидатам или партиям. Такой же позиции придерживались Центризбирком, Генпрокуратура, Минюст, Госдума, Совет федерации.

В Конституционном суде состоялся открытый процесс по проверке права избирателей обжаловать фальсификации итогов выборов в судах. Материалы дела объединяли беспрецедентное количество жалоб избирателей из Санкт-Петербурга и Воронежской области, а также воронежского отделения «Справедливой России» и омбудсмена Владимира Лукина. Заявителями также выступали члены избирательных комиссий с правом решающего голоса на выборах в Госдуму 2011 года от «Справедливой России» и КПРФ, наблюдатели и избиратели.

22 апреля 2013 года Конституционный суд РФ подтвердил право избирателей обжаловать результаты выборов в судебном порядке, признав сложившуюся правоприменительную практику, запрещавшую напрямую обращаться в суд по этому поводу, неконституционной. В постановлении суда сказано, что избиратель вправе рассчитывать на то, что его голос будет должным образом учтен при определении результатов выборов. Значение активного избирательного права не исчерпывается одним лишь обеспечением свободного участия в голосовании, оно также сохраняет силу при подсчете голосов и подведении итогов выборов, отметили судьи.

Суд пришел к выводу, что нарушения требований избирательного законодательства, допущенные после завершения голосования, приводят к искажению итогов выборов, что ставит под сомнение легитимность органов власти и принципы народовластия. КС установил, что судебная практика, сложившаяся при применении оспариваемых норм, не признает за избирателями права на контроль за подсчетом голосов.

Конституционный суд сделал вывод, что оспариваемые нормы рассматриваются в правоприменительной практике как не допускающие возможности для избирателей обжаловать решения и действия избирательных комиссий, связанные с подсчетом голосов на том избирательном участке, на котором они проголосовали. И в этой части оспариваемые законоположения противоречат Конституции РФ.

КС обязал федерального законодателя уточнить условия обжалования действий избиркомов по подсчету голосов и подведению итогов выборов. До внесения изменений суды не вправе отказывать в принятии к рассмотрению заявлений избирателей в защиту своих прав.

Однако это решение – спустя почти полтора года после выборов – запоздало, и тысячи исков в суд по фальсификации итогов выборов от избирателей остались нерассмотренными.

---

\* <http://www.newsru.com/russia/22apr2013/sud.html>

## Об обращениях в Европейский Суд по Правам Человека

В ЕСПЧ были поданы две жалобы из Петербурга по итогам выборов 4 декабря 2011 года.

О фальсификации итогов парламентских выборов, состоявшихся 4 декабря 2011 года в Санкт-Петербурге, в ЕСПЧ заявили 12 оппозиционеров. Все они голосовали на выборах в Госдуму против «Единой России», а пятеро из них одновременно баллотировались в депутаты законодательного собрания от «Справедливой России». Уже 8 декабря активисты направили в ЕСПЧ предварительную жалобу, в которой просили принять срочные обеспечительные меры и «немедленно оповестить правительство РФ о недопустимости оглашения итогов так называемых выборов вследствие их фальсификации». Также в ЕСПЧ было направлено несколько тысяч обращений в поддержку этой жалобы.

Жалоба петербургского «Яблока» на итоги выборов в ЗакС по избирательной территории № 15, где депутатом стал Виталий Милонов. На участках этого округа во время голосования в декабре 2011 года наблюдатели заметили немало нарушений. В основе жалобы – результаты голосования на участке № 610. Согласно протоколу участкового избиркома, победила на участке «Справедливая Россия» с 350 голосов, «Единая Россия» получила 315, «Яблоко» – 230, КПРФ – 187, ЛДПР – 119, «Патриоты России» – 20 и «Правое дело» – 10. Но ночью в «ГАС- Выборы» ввели совершенно другие данные: единоссы «набрали» 688 голосов, ЛДПР – 191, справороссам оставили 86, а «Яблоку» – 39.

«Фальсификация очевидна – у нас есть копии протоколов, все документы, свидетели. Нам казалось, мы легко выиграем суд и добьемся возбуждения уголовного дела, – говорит кандидат «Яблока» по этому округу, депутат МО «Дачное» Андрей Палевич. – Но за год мы прошли все судебные инстанции и нигде не нашли справедливости. Районный суд отказался заслушивать свидетелей, присутствовавших на участке, в городском суде нам просто не дали слова. Судьи вполне удовлетворились объяснением, что ночью по жалобе представителя ЛДПР Сергея Алексева на участке произошел пересчет бюллетеней, и результаты выборов изменились на противоположные».

Партия просит признать в ЕСПЧ, что Россией нарушено право на свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти и справедливое судебное разбирательство.

---

\* <http://kommersant.ru/doc/2145467>

## **Резолюция Европарламента по предстоящим президентским выборам 4 марта 2012 года в России и результатам выборов в Госдуму 4 декабря 2011 года**

После парламентских выборов в России и накануне президентских Европарламентом была принята «Резолюция Парламента по предстоящим президентским выборам 4 марта 2012 года в России и результатам выборов в Госдуму 4 декабря 2011 года», в которой он призвал Россию изменить избирательное законодательство. В документе Европарламент критикует недопуск оппозиционных кандидатов, в частности Григория Явлинского, к президентским выборам. Кроме того, авторы документа напоминают, что ОБСЕ и ПАСЕ обращали внимание на ряд нарушений в ходе парламентских выборов и подготовки к ним.

В связи с этим депутаты призвали Россию представить ряд законопроектов, облегчающих регистрацию партий и кандидатов в президенты, «чтобы как можно скорее провести подлинно свободные и справедливые выборы», а также принять меры для обеспечения свободы СМИ.

Европарламент напомнил о том, что Россия – полноценный член Совета Европы и ОБСЕ и несет соответствующие обязательства.

Резолюция была подготовлена на основе шести проектов, составленных разными фракциями Европарламента\*.

### **Комментарии экспертов о невозможности осуществить судебную защиту нарушенных избирательных прав**

О рассмотрении дел в судах по голосованию  
в местах временного пребывания избирателей

*Ирина Гуцалова, юрист*

Многочисленные нарушения избирательного законодательства на прошедших 4 декабря 2011 года выборах в Законодательное собрание Санкт-Петербурга V созыва, совмещенные с выборами в Государственную думу Российской Федерации VI созыва, зафиксированные наблюдателями, привлекли огромное внимание общественности.

Несогласные с результатами выборов выходили на митинги, выражая свой протест. Много заявлений о нарушениях на избирательных участках было связано с так называемыми «вбросами», т.е. случаями, когда пришедший для голосования

---

\* <http://www.rosbalt.ru/main/2012/02/16/946848.html>

избиратель опускает в стационарный ящик для голосования не один, а несколько избирательных бюллетеней на одних и тех же выборах, что является незаконным.

Однако в стороне остался такой важный момент, как голосование в местах временного пребывания избирателей. Казалось бы, это не может вызвать никаких вопросов, порядок регламентирован в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и праве на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но посмотрим на эту процедуру на примере голосования на территории ОАО «Кировский завод».

Нарушения избирательного законодательства имели место при формировании участковых избирательных комиссий для голосования на избирательных участках в местах временного пребывания избирателей. В данном случае речь идет о двух избирательных участках, сформированных на территории предприятия с непрерывным циклом работы – ОАО «Кировский завод».

Обращаясь за защитой нарушенных прав в Кировский районный суд Санкт-Петербурга, региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в Санкт-Петербурге в заявлении об отмене итогов голосования по данным участкам и признании их недействительными ссылалось на следующие нарушения требований закона: незаконная численность участковых избирательных комиссий; недопуск на избирательные участки наблюдателей, членов вышестоящей избирательной комиссии с правом решающего голоса и иных уполномоченных лиц.

Согласно Федеральному закону от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Российской Федерации» (именно им следует руководствоваться, т.к. выборы в органы государственной власти субъекта совмещены с выборами в федеральные органы государственной власти) численность членов участковых избирательных комиссий устанавливается в зависимости от количества избирателей.

По данным государственной автоматизированной системы «Выборы», число избирателей, внесенных в списки избирателей, составило в сумме по двум участкам 5036 человек, т.е. более 2000 избирателей на каждом участке. Таким образом, число членов участковой избирательной комиссии должно было формироваться на основании подпункта 3 пункта 1 статьи 21 ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы РФ», в соответствии с которым участковая избирательная комиссия формируется в составе от 7 до 16 членов комиссии с правом решающего голоса, если количество избирателей более 2000 человек.

Как следует из материалов указанного дела, в территориальную избирательную комиссию (ТИК) руководителем ОАО «Кировский

завод» было направлено письмо с просьбой образовать на территории завода избирательные участки. В письме предполагаемое количество избирателей указано – не более 2000 человек. В соответствии с «Разъяснениями по организации голосования в местах временного пребывания на выборах депутатов Законодательного Собрания V созыва», утвержденных Решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии № 107-15 от 22.09.2011, при образовании избирательных участков в местах, где избиратели временно пребывают, следует исходить из численности избирателей, не превышающей 3000 человек на один участок.

На территории завода, на основании решений Санкт-Петербургской и территориальной избирательных комиссий, было образовано 2 избирательных участка и сформированы избирательные комиссии с минимально возможной численностью – по 3 члена комиссии в каждой, что противоречит указанным выше «Разъяснениям». В противном случае достаточно было сформировать один избирательный участок с возможной численностью членов участковой комиссии от 7 до 12 человек.

При этом при рассмотрении судом дела была представлена справка, согласно которой 4 декабря 2011 года на территории завода работали 4500 сотрудников ОАО «Кировский завод». Отсюда возникает вопрос, каким образом число избирателей, внесенных в списки избирателей на основании личных заявлений, превышает количество сотрудников завода, работавших в день голосования, на 536 человек.

Довольно комичным выглядит вывод суда апелляционной инстанции о том, что «наличие или отсутствие заявлений от избирателей о включении их в списки избирателей на участках на действительность голосования не влияет», в то время как согласно требованию федерального законодательства списки избирателей составляются на основании личного заявления избирателя, и он не может никаким иным образом быть включенным в списки на избирательном участке, сформированном в месте временного пребывания людей, а значит и проголосовать.

Еще одним доводом Регионального отделения стало то обстоятельство, что был нарушен основополагающий демократический принцип проведения выборов – принцип открытости и гласности в работе избирательной комиссии, суть которого сводится к тому, что на всех заседаниях любой избирательной комиссии, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении соответствующей участковой, территориальной избирательной комиссией работы со списками избирателей, с избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами и со сводными таблицами об итогах голосования вправе присутствовать

члены и работники аппаратов вышестоящих избирательных комиссий, уполномоченный представитель политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, либо кандидат из указанного списка, а также наблюдатели. В данном случае на территорию завода не был допущен никто из вышеперечисленных лиц. Охрана отказалась предоставить доступ на избирательные участки, ссылаясь на отсутствие каких-либо избирательных участков 4 декабря 2011 года в границах завода. При этом не были допущены наблюдатели, направленные не только региональным отделением, но и другими партиями, а также члены ТИК.

Отсюда следует, что ни участковые, ни вышестоящие избирательные комиссии не исполнили обязанности по обеспечению доступа в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке в местах временного пребывания людей, уполномоченным законным лицам, в том числе наблюдателям, возложенной на них статьей 30 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». При данных обстоятельствах не представляется возможным установить сам факт голосования на данных избирательных участках.

В своем выводе относительно приведенного довода в апелляционном определении Санкт-Петербургский городской суд указывает на то, что наблюдатель не обладает правом вмешиваться в деятельность избирательной комиссии, в связи с чем недопущение его на избирательный участок значения для разрешения спора не имеет. В свою очередь пункт 3 статьи 77 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» предусматривает возможность суда отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования на избирательном участке в случае нарушения порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением).

Представитель заявителя также обращал внимание суда на то обстоятельство, что все члены избирательных комиссий, решения которых обжалуются, являются работниками ОАО «Кировский завод». Кроме того, кандидат в депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга пятого созыва по данной территории Санкт-Петербурга, выдвинутый Санкт-Петербургским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия», на день голосования являлся заместителем генерального директора ОАО «Кировский завод».

Согласно данным системы «ГАС-Выборы», сведения в которую вносятся на основании первых экземпляров протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования, 94,3% и 93,8% голосов избирателей соответственно были поданы за список,

выдвинутый СПб РО ВПП «Единая Россия», в то время как за список, выдвинутый региональным отделением, на этих участках проголосовало ноль избирателей. При этом число проголосовавших избирателей, по данным «ГАС-Выборы», на одном избирательном участке значится в количестве 1965, на втором – в количестве 1963.

Таким образом, автор считает, что приведенный механизм формирования участковых избирательных комиссий и порядок голосования, подсчета голосов в местах временного пребывания избирателей, признанный судом законным, с использованием заинтересованными сторонами административного ресурса может служить инструментом получения желаемого результата итогов голосования.

О рассмотрении дел в судах о фальсификации результатов выборов путем переписывания протоколов

*Сергей Погорелов, юрист*

Как показывают опросы граждан нашей страны, которые проводятся различными общественными организациями, градус доверия к выборам среди населения невысок. Многие считают, что, даже если они проголосовали за понравившихся им кандидатов или политические партии, решение уже принято, от них ничего не зависит.

На мой взгляд, это один из признаков высокого уровня правового нигилизма в нашей стране, с которым необходимо бороться. Думаю, многие со мной согласятся, что подобный подход неправилен, нельзя относиться к судьбе своей страны так хладнокровно, «опустив руки». Примером нежелания соглашаться с существующей суровой реальностью избирательных процессов в России может стать практика судебных споров Регионального отделения Политической партии «Справедливая Россия» в Санкт-Петербурге.

Мне выпала честь прокомментировать лишь одно из многих аналогичных решений, которые вынесла наша судебная власть касательно выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Решением Колпинского районного суда Санкт-Петербурга от 3 апреля 2012 года отказано в удовлетворении требований партии «Справедливая Россия» в полном объеме. Санкт-Петербургский городской суд, рассмотрев данное дело, в качестве суда апелляционной инстанции признал решение полностью законным. Между тем хотелось бы проанализировать действия суда с точки зрения формально-процессуального подхода.

Итак, требования Регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Санкт-Петербурге (далее – партия)

заклучались в следующем: отменить решения избирательных комиссий об итогах голосования, признать недействительными результаты выборов депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга на избирательных участках №№ 626, 629, 630, 633, 675, 678, 680, 682.

В заявлении в качестве правового основания партия указала, что «...в территориальную избирательную комиссию № 21 председатели УИК направили и сдали данные об итогах голосования, которые не соответствовали данным, установленным в помещении УИК непосредственно в ходе подсчета голосов избирателей. Согласно данным, переданным в ТИК № 21, изменено в сторону увеличения или уменьшения количество голосов избирателей, поданных за список кандидатов, выдвинутых Региональным отделением, а также изменено в сторону увеличения или уменьшения количества голосов избирателей, поданных за списки других объединений, допущенных к участию в избирательной компании. Вышеуказанные недостоверные данные ТИК № 21 были введены в Государственную автоматизированную систему “Выборы”».

По сути, возникла ситуация, когда партия предоставила в суд копии протоколов, данные которых не соответствовали результатам выборов, опубликованных официально. Суд сделал вывод, что «...копии протоколов, предоставленные партией, не соответствуют требованиям законодательства, в частности указывая, что представленные копии протоколов не содержат указания на адрес помещения для голосования, время подписания указанного протокола, нет подписи двух членов комиссии; копия протокола не заверена председателем или заместителем председателя, или секретарем соответствующей избирательной комиссии, отсутствует запись “копия верна”...».

Между тем необходимо отметить, что копии протоколов, представленные партией в суд первой инстанции, имеют печати УИК и подписи членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Копии получены в соответствии с процедурой, прямо установленной Федеральным законом в качестве гарантии избирательных прав граждан. Данный факт свидетельствует о том, что на момент заверения копий протоколов данные, которые они содержали, являлись достоверными об итогах голосования на момент подведения итогов голосования. Судом причины последующей корректировки данных об итогах голосования установлены не были.

Для проверки противоречий и разрешения вопроса о действительности итогов голосования п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» суду предоставлено полномочие назначить повторный подсчет голосов. Отказ суда от

реализации указанного полномочия при наличии противоречий в доказательствах ограничивает право заявителя на судебную защиту и может рассматриваться как отказ в правосудии. Весьма вольное толкование и применение судами первой и апелляционной инстанций норм ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» привело к вынесению решения об отказе в удовлетворении требований заявителя.

Наводит на размышления тот факт, что подобная ситуация по повторному подсчету голосов и наличию расхождения в протоколах имела место не только на 18 территориях по выборам депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга, но и на других территориях. Примечательно и то, что ряд авторов, занимающихся исследованиями в сфере избирательного права, указывают, что повторный подсчет голосов является одним из признаков фальсификации результатов выборов. В частности, А.Е. Любарёв, А.И. Бузин, А.В. Кынев в книге «Мертвые души. Методы фальсификации итогов голосования и борьба с ними» (М., 2007, с. 192) отмечают, следующее: «... фальсификации в вышестоящей комиссии заключаются в “переписывании” протоколов участковой комиссии либо, если протокол участковой комиссии вообще не был составлен, в составлении протокола участковой комиссии, не соответствующего реальным итогам голосования».

Подводя итог, можно констатировать, что для предотвращения возможных манипуляций с итогами голосования, прежде всего, необходимо оппозирующим партиям и кандидатам обеспечивать реальное присутствие в избирательных комиссиях своих представителей. При этом важную роль необходимо уделять их подготовке касательно процедуры голосования и, самое важное, фиксации результатов подсчета голосов. Необходимо также очень тщательно подходить к процедуре фиксации первоначальных доказательств, обращая внимание на каждую формальную мелочь, которая так или иначе может указать на наличие признака недопустимого доказательства, поскольку именно в связи с отсутствием хотя бы одного необходимого реквизита процессуальный оппонент по данной категории дел может сослаться на не полностью сформированную доказательственную базу. Манипулировать результатами выборов сложнее, когда на территории конкретного избирательного участка находится представитель конкретной партии или кандидата, который прошел необходимую подготовку.

О нарушении судами правил рассмотрения доказательств при оценке достоверности данных в итоговых протоколах участковых избирательных комиссий

*Павел Морозов, юрист*

Занимательным представляется решение Фрунзенского районного суда по заявлению Регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Санкт-Петербурге об отмене решения участковых избирательных комиссий и признании недействительными итогов голосования по избирательным участкам, решения которых обжалуются.

Заслуживает особого внимания суждение суда первой и апелляционной инстанций о представленных заинтересованными лицами первых и вторых экземплярах протоколов по избирательным участкам, решения которых обжалуются, подписанных членами участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Указанные экземпляры протоколов были составлены не только с нарушением закона, но и содержали отличные числовые и буквенные значения в строках протоколов, которые суд признает описками, но не указывает при этом, в чем именно в протоколе заключается описка: в написании числового или буквенного значения; и какие данные (указанные цифрами или выраженные прописью) являются правильными и установленными по результатам подсчета голосов избирателей. Об этих несоответствиях представитель заявителя говорил в районном суде, на них указывал в апелляционной жалобе в Санкт-Петербургский городской суд, заявлял судебной коллегии по гражданским делам, рассматривавшей апелляционную жалобу, справедливо ожидая изменения мотивировочной части решения суда относительно выводов о содержащихся в протоколах описках и указания на правильные, по мнению суда, значения. Однако суд апелляционной инстанции остался непреклонен и не устранил противоречия, содержащиеся в письменных доказательствах.

В решении по данному делу присутствует еще один казус относительно выводов о достоверности данных в итоговых протоколах участковых комиссий. Так, в выписке государственной автоматизированной системы «Выборы» в строке 1 – «число избирателей, внесенных в списки на момент окончания голосования» – значится 2230, в то время как в экземплярах №№ 1 и 2 протокола участковой избирательной комиссии № 1717 значится 2256. Судом не исследовалась причина указанных расхождений и не дана им оценка при вынесении решения.

Вывод суда первой инстанции о наличии у заявителя права обратиться в суд с требованиями о внесении изменений в строки

протокола в порядке пункта 1.1. статьи 77 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Федерального закона), по мнению заявителя, является неверным, поскольку при наличии одинаковых расхождений в обоих экземплярах протокола определить, какие именно данные были установлены по результатам подсчета голосов избирателей и какое обозначение (буквенное или числовое) соответствует действительным данным, без процедуры повторного подсчета голосов избирателей не представляется возможным.

Таким образом, суды полностью устранились от всесторонней, полной, объективной оценки доказательств, излагая в выводах лишь поверхностные суждения.

Полностью игнорируя доводы заявителя, представленные им письменные доказательства по делу и свидетельские показания, суд пришел к выводу, что не было нарушений, которые могли бы повлиять на действительное волеизъявление избирателей. При этом, согласно свидетельским показаниям, подсчет бюллетеней на одном из избирательных участков не проводился, что грубым образом нарушает требование Федерального закона, Закона Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга», подрывает демократические принципы избирательного законодательства и непосредственным образом повлияло на действительную волю избирателей путем неадекватного ее отражения в итогах голосования.

Судом были отвергнуты показания допрошенных в ходе судебного разбирательства свидетелей, заявивших о наличии нарушений при подсчете голосов и составлении итогового протокола, лишь на том основании, что они не обратились с жалобами в территориальную избирательную комиссию, а сообщили о нарушениях в региональное отделение. Приведенный судом мотив о критической оценке показаний допрошенных лиц свидетельствует о неполном и необъективном исследовании доказательств, так как достоверность показаний указанных свидетелей не находится в какой-либо причинно-следственной связи с подачей жалобы на увиденные ими нарушениями в вышестоящую избирательную комиссию.

Судом не принято во внимание, что жалоба на итоги голосования в связи с нарушениями законодательства о выборах РФ по данным избирательным участкам после обработки информации от наблюдателей 9 декабря 2011 года была подана в Санкт-Петербургскую избирательную комиссию от имени руководителя регионального отделения, депутата Государственной думы ФС РФ Дмитриевой О.Г. (копия жалобы приобщена к материалам дела). Указанной жалобе судом не дана оценка, что свидетельствует о

неполном исследовании судом доказательств по делу, а сама жалоба служит подтверждением показаний, данных свидетелями в ходе судебного разбирательства.

Вторым ключевым доводом заявителя по данному делу стало документально зафиксированное членами территориальной избирательной комиссии нарушение оформления списков избирателей и работы с ними, в связи с чем в материалы дела приобщены: акт об обнаружении нарушений требования законодательства о выборах от 23 декабря 2011 года; заявление на имя председателя территориальной избирательной комиссии с требованием рассмотреть на заседании комиссии вопрос о привлечении председателей участковых избирательных комиссий к ответственности за нарушение порядка выдачи избирательных бюллетеней, ведения и хранения избирательной документации. Однако в приобщении протокола заседания, на котором территориальной комиссией рассматривалось вышеуказанное обращение членов ТИК с правом решающего голоса и из которого следует, что ТИК признает наличие в списках избирателей ошибок и недочетов, при этом считает необходимым учесть их в ходе формирования и деятельности новых участковых избирательных комиссий, а также в истребовании заверенной копии указанного протокола, судом заявителю было отказано по причине неотносимости данного доказательства к предмету спора. С этим согласиться нельзя, поскольку указанный документ как письменное доказательство является свидетельством доводов заявителя о допущенных УИК нарушениях при работе со списками избирателей, которые, по мнению регионального отделения, повлияли на реальную возможность установить действительное волеизъявление избирателей.

Описанные выше обстоятельства являются наглядным примером нарушения судами правил оценки доказательств, установленных статьей 67 ГПК РФ. В конечном итоге это лишило политическое объединение права на объективное рассмотрение дела, вынесение законного решения, что в совокупности привело к невозможности осуществить судебную защиту нарушенных избирательных прав.

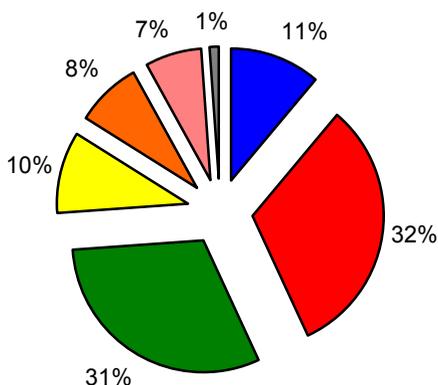
## Об обжаловании итогов голосования в Санкт-Петербурге на выборах президента Российской Федерации 4 марта 2012 года

Выборы президента РФ 4 марта 2012 года также отличались массовыми фальсификациями.

### Фальсификация выборов: подготовка и осуществление

Всего активистами на выборах было зафиксировано 5046 нарушений.

### Распределение нарушений по видам



- 11% - неправильное составление копии протокола
- 32% - нарушение правил подсчета голосов
- 31% - нарушение прав наблюдателей (членов УИК)
- 10% - аномальное количество проголосовавших на выездном голосовании
- 8% - нарушения порядка составления итогового протокола
- 7% - нарушения при выдаче бюллетеней и формировании списков избирателей,
- 1% - вбросы бюллетеней

Утром 4 марта 2012 года на избирательные участки в Санкт-Петербурге не были допущены 356 наблюдателей и членов участковых комиссий с правом совещательного голоса; всего в течение дня с избирательных участков было удалено более 500 наблюдателей. В большинстве случаев председатели комиссий отказывались оформлять удаление должным образом и просто давали указание сотрудникам полиции вывести наблюдателя с участка. Наблюдателей, отказавшихся добровольно покинуть участки, выводили принудительно. Зафиксировано грубейшее удаление из помещений избирательных участков 21 члена комиссий с правом решающего голоса. 32 председателя УИКов покинули участки с протоколами до окончания работы комиссий, не выдав копии .

### **Изменение количества избирателей**

С официальными итоговыми данными связано еще одно очень важное обстоятельство, мимо которого невозможно пройти: число избирателей, зарегистрированных на президентских выборах, по сравнению с декабрьскими выборами в Думу увеличилось в Санкт-Петербурге на 5,5%. Это ни много, ни мало 204 тысячи человек. Откуда взялись эти люди? Такой прирост за три месяца невозможно объяснить никакими естественными или неестественными причинами. К примеру, за почти четыре года, прошедших между предыдущими президентскими выборами и недавними выборами в Думу, число избирателей в городе увеличилось лишь на 275 тысяч, т.е. за четыре года число избирателей выросло немногим больше, чем за прошедшие три зимних месяца.

К сожалению, не представилось возможным прояснить этот вопрос перед выборами. Информация об увеличении числа избирателей появилась лишь за день до выборов, когда заместитель председателя Горизбиркома Дмитрий Краснянский заявил «Интерфаксу», что местные власти и районные администрации провели масштабную ревизию и «обнаружили» порядка 80 тысяч неучтенных ранее избирателей. Оставив за скобками вопрос о появлении «неучтенных избирателей», заметим, что 80 тысяч – это все же не 204 тысячи. Отметим также, что через четыре месяца после голосования число избирателей в Петербурге снова уменьшилось на 203 тысячи\*\* .

---

\* [www.spbelect.org/sites/default/files/neizbr\\_1.pdf](http://www.spbelect.org/sites/default/files/neizbr_1.pdf)

\*\* [http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2012/03/13\\_a\\_4089569.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2012/03/13_a_4089569.shtml)

## **Формирование виртуальных и временных избирательных участков**

За три дня до выборов в Петербурге было образовано 74 временных избирательных участка. В этом решении Санкт-Петербургской избирательной комиссии не публикуются номера УИКов, а перечислены лишь наименования мест их образования. Среди них крупные заводы, больницы, рынки, предприятия непрерывного цикла. Всего 68 наименований. Согласовать территориальным избирательным комиссиям эти избирательные участки требовалось всего лишь за одни сутки, т. е. в срок до 29 февраля 2012 года.

Перед думскими выборами также было принято аналогичное решение за несколько дней до голосования, но содержало оно лишь 22 предприятия; остальные предприятия были утверждены более чем за две недели и в гораздо меньшем объеме. На них не были установлены веб-камеры, и на большинство из них в день голосования не смогли попасть не только наблюдатели, но и сотрудники полиции, направленные охранять эти участки, а также члены территориальных избирательных комиссий.

Так, член ТИК № 1, журналисты и сотрудники полиции не смогли попасть на территорию УИК № 1994 в торговом комплексе «Варшавский экспресс» по адресу: наб. Обводного канала, д. 118. По данным ЦИК, здесь проголосовало 2218 человека. Не знали о существовании временного избирательного участка № 159 на своем предприятии рабочие Балтийского завода, а ведь более 3000 из них, как оказалось, проголосовали все за того же кандидата № 5. При этом на заводе числится всего 2000 работников!

Выявленные наблюдателями номера «виртуальных» избирательных участков: №№ 70, 71, 150, 151, 159, 160, 422, 1959, 1960, 1961, 1962, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1994 – на них соответственно проголосовало, согласно сайту горизбиркома и ЦИК, 1487, 1459, 2470, 2014, 3523, 4791, 229, 2561, 2323, 2096, 2600, 2346, 91, 2048, 3421, 2136, 2248, 2560, 4320, 82, 2218 избирателей. Общее количество проголосовавших на временных участках избирателей составило 92 557 человек. Именно здесь Путин получил самый высокий процент – больше 90%. Общее число голосов на несуществующих участках за этого кандидата составило 83301.

---

\* [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=bl-L4Mta43Q](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=bl-L4Mta43Q)

### **Фальсификация данных голосования на дому**

Ниже приводится анализ списка участков только по семи территориальным избирательным комиссиям, отвечающих одновременно двум простым критериям. Во-первых, в их итоговых протоколах – в седьмой строке, где стоит «число избирательных бюллетеней в переносных ящиках для голосования», – значится не меньше 100 голосов, полученных 4 марта, что практически нереально. Во-вторых, количество этих голосов не менее чем втрое превышает аналогичный показатель на предыдущих, декабрьских выборах\*.

### **Голосование вне избирательных участков**

№ УИК	БЫЛО на выборах в Госдуму 04.12.2011	СТАЛО на выборах Президента 04.03.2012	Прирост %
561	0	761	
488	1	353	35300
784	16	1011	6319
526	14	474	3386
720	25	783	3132
790	18	556	3089
501	10	300	3000
734	12	310	2583
722	33	783	2373
785	15	308	2053
814	7	137	1957
594	15	279	1860
718	25	433	1732
512	25	431	1724
727	18	297	1650
606	10	156	1560
795	21	326	1552
780	21	309	1471
850	12	172	1433
611	19	254	1337
595	19	221	1163
598	13	151	1162
609	9	103	1144
610	11	124	1127
695	27	292	1081

\* [http://www.echo.msk.ru/blog/serguei\\_parkhomenko/927783-echo/](http://www.echo.msk.ru/blog/serguei_parkhomenko/927783-echo/)

№ УИК	БЫЛО на выборах в Госдуму 04.12.2011	СТАЛО на выборах Президента 04.03.2012	Прирост %
558	15	158	1053
730	39	400	1026
599	12	122	1017
815	11	110	1000
796	23	227	987
694	18	171	950
551	22	207	941
556	18	164	911
546	16	140	875
552	18	153	850
805	29	236	814
619	21	166	790
803	32	243	759
593	22	161	732
557	20	146	730
550	14	100	714
601	24	167	696
597	18	125	694
605	23	158	687
553	28	182	650
725	33	198	600
615	27	149	552
813	36	197	547
610	22	118	536
1174	27	144	533
788	35	183	523
618	28	138	493
548	23	105	457
708	31	140	452
528	33	122	370
529	36	133	369
693	146	527	361
85	28	100	357
712	44	152	345
715	34	117	344
706	39	124	318
613	45	140	311

## **Обжалование итогов выборов президента РФ**

В Петербурге исковые заявления о нарушениях на президентских выборах подали представители всех оппозиционных партий:

- у «Яблока» было 12 жалоб (везде отказано в удовлетворении);
- у «Справедливой России» – 10 исков, все проиграны;
- у КПРФ – 10 в совокупности (8 от партии, 2 – от Геннадия Зюганова).

Все суды были проиграны\*.

Штаб кандидата Прохорова подал заявление начальнику ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области о привлечении к административной ответственности, в котором объединил 79 жалоб наблюдателей и членов участковых избирательных комиссий на различные административные нарушения в день выборов. Ими также подано заявление о совершении преступления руководителю Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу по факту фальсификации результатов выборов и признании недействительными в участковых избирательных комиссиях №№ 340, 347, 416, 459, 690, 703, 719, 745, 746, 761, 773, 781, 1726, 1330, 1663, 87, 1769 Санкт-Петербурга.

Всего в Санкт-Петербурге было подано более 150 исков по итогам президентских выборов 4 марта 2012 года. Часть судов еще ведется, подаются апелляции, готовятся документы в Конституционный Суд и Европейский Суд по правам человека. Уже вынесенные решения – в основном «отказать в удовлетворении иска» или «частично удовлетворить». Если суд принимает последнюю позицию, то к этому добавляется комментарий: «Нарушения при подсчете незначительны и не повлияли на итоги голосования».

### **Комментарии экспертов о невозможности осуществить судебную защиту нарушенных избирательных прав**

Дмитрий Орешкин, Левада-Центр: «на прошедших выборах президента прибавилась новая стратегия «предприятий непрерывного цикла». Тоже не бином Ньютона: на участке в дополнение к зарегистрированным по месту жительства избирателям создается дополнительный список невест откуда взявшихся «производственников», которые приезжают и голосуют даже без открепительных удостоверений – под честное слово директора. Или создается специальный временный участок на производстве. Нет никаких гарантий, что вооруженный честным словом коллектив затем не перемещается на другой участок или не голосует где-то еще.

---

\* <http://www.fontanka.ru/2013/03/04/136/>

Возможно, по своим или чужим открепительным удостоверениям. Производственники сделали свое дело – и ищи ветра в поле. Но будем щедры и великодушны. Приварок за счет ночного фальсификата составил 13-14% (округленно: 64% по данным Чурова, 50-51% по данным независимого гражданского контроля). Будем считать, что дневные вбросы дали вполтину меньше – 6-7%. Получается, по Москве победитель имеет не более 40%, а по России в целом (без зон особого электорального режима, где не было наблюдения) не более 44-45%. Вывод прост и печален: В.В. Путин – президент России лишь по версии В. Чурова (ВЧ) и условно-обобщенного Кадырова (Ка). При этом практически нет сомнений, что во втором туре он бы честно победил и по версии гражданского общества (ГО)».

Михаил Касьянов: «4 марта в России нет никаких выборов. Выборов в том смысле, который обычно вкладывается в это понятие. Есть тщательно срежиссированное спецмероприятие, итоги которого заранее предreshены: В.Путин должен «одолеть» других кандидатов, волей или неволей согласившихся участвовать в легитимизации его возвращения в Кремль. Я призываю всех сознательных граждан отнестись к данному мероприятию соответствующим образом».

Член ЦИК РФ Е.И. Колюшин: «Результат Путина получен за счет нарушения принципа свободных выборов».

### **Особое мнение к Протоколу ЦИК РФ**

Мое несогласие с Протоколом и приложенной к нему Сводной таблицей выражается в том, что зафиксированные в арифметическом виде сведения на выборах Президента Российской Федерации в ноябре 2011 года – марте 2012 года получены, в том числе, и за счет нарушения принципа свободных выборов.

1. Конституция Российской Федерации в статье 3 указала на свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа. Аналогичное положение содержится в преамбуле к Федеральному закону от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральным законом от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации» предусмотрено, что участие гражданина РФ в выборах является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению (ст. 1).

Названный принцип должен действовать на всех стадиях выборов с учетом и международных обязательств России. Принцип свободных выборов установлен в статье 3 Протокола № 1 от 20 марта 1952 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) 1950 года. Европейский Суд по правам человека, толкуя в своих решениях положения статьи 3 Протокола № 1 о свободных выборах, подчеркивает, что ничто не должно препятствовать свободному формированию и выражению воли избирателей, что свободные выборы возможны только в условиях беспристрастности со стороны государства и его органов, а беспристрастность, в первую очередь, касается использования средств массовой информации, средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов, что государство обязано пресекать любые нарушения в ходе выборов.

2. Важную роль в формировании воли избирателей играют СМИ, которые как информируют о выборах, предвыборных мероприятиях кандидатов, так и используются политическими партиями, кандидатами для ведения предвыборной агитации. Предусмотренные законодательством для информационных телепрограмм равное по времени освещение предвыборной деятельности, запрет предпочтения какому-либо кандидату на телевидении в период избирательной кампании не соблюдались. Кандидат в Президенты Российской Федерации Путин В.В. находился в весьма привилегированном положении по сравнению с другими кандидатами, участвовавшими в президентских выборах. Такой вывод подтверждается данными мониторинга СМИ. Так, общая продолжительность сюжетов о кандидатах с 1 февраля по 4 марта 2012 года в выпусках новостей на трех телевизионных каналах («Первый канал», «Россия-1», «НТВ»), по данным газеты «Коммерсант», составила 164 часа 40 минут 15 секунд, в том числе о кандидатах: Путине В.В. – 58 часов 39 минут 30 секунд, Зюганове Г.А. – 28 часов 51 минуту 23 секунды, Жириновском В.В. – 26 часов 28 минут 21 секунду, Прохорове М.Д. – 26 часов 22 минуты 42 секунды, Миронове С.М. – 24 часа 18 минут 19 секунд. Таблицу см. в Приложении.

В СМИ, сети «Интернет» имеются и другие публикации по поводу неравного освещения предвыборных мероприятий кандидатов. Тем не менее, ЦИК РФ 1 марта 2012 года на основе заключений самих СМИ признала неправомерными многочисленные жалобы, в том числе и запросы депутатов Государственной думы из различных фракций по поводу нарушения равенства в освещении предвыборной деятельности кандидатов в информационных телепрограммах. При этом методические принципы, применяемые заявителями для обоснования своих выводов, как противоречащие законодательству о

выборах, не могут быть, по мнению ЦИК РФ, критерием оценки соблюдения принципа равенства зарегистрированных кандидатов. ЦИК РФ сомневается в корректности осуществленных подсчетов. Однако ни ЦИК РФ, ни сами СМИ не имеют каких-либо известных общественности методик подсчета эфирного времени, результаты подсчета с хронометражом конкретных сюжетов не опубликованы, что лишает заявителей возможности их сопоставления с полученными ими данными.

При таком подходе информация о деятельности Путина В.В. произвольно делится, как минимум, на: информацию о деятельности гражданина, который, например, пишет статьи в газетах, а телевидение дает об этом информацию; на информацию о деятельности Председателя Правительства РФ, который совершает в рамках своей служебной деятельности поездки по стране, дает указания об улучшении условий жизни конкретных граждан, встречается с предпринимателями; на информацию о деятельности лидера Общероссийского народного союза и политической партии; на информацию о кандидате в Президенты РФ, который ведет предвыборную деятельность. И только последняя часть идет в зачет эфирного времени. Однако если распространение информации, связанной с профессиональной деятельностью кандидата, не является предвыборной агитацией, то это не означает, что такая информация не является информированием о предвыборной деятельности кандидата и не подпадает под требования пункта 5 статьи 46 Федерального закона о выборах Президента РФ, запрещающего неравное по времени освещение предвыборной деятельности. В этом случае СМИ не вправе нормировать время освещения в зависимости от субъективного восприятия ими степени общественной важности предвыборного мероприятия.

Показательно, что в отношении других кандидатов на должность Президента РФ указанного выше разделения информации не происходит, хотя они также являются гражданами России, трое из них занимают государственные должности РФ, являются лидерами политических партий и других общественных объединений. Между тем любая информация о них считается информированием о предвыборной деятельности.

Публикации на «Первом канале» телевидения данных опросов общественного мнения, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения в программе «Воскресное время» в феврале, осуществлялись с нарушением правил, установленных п. 2 ст. 47 Федерального закона о выборах Президента Российской Федерации. В частности, отсутствовали указания на лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее

(оплативших) публикации; не во всех публикациях приведена точная формулировка вопроса.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 октября 2003 года сделал вывод о том, что информирование любого характера может, как и агитация, побудить избирателей сделать тот или иной выбор. Поэтому само по себе ранжирование эфирного времени информирования об участвующих в выборах с кратным увеличением его в пользу одного из них является способом воздействия на формирование волеизъявления избирателей.

Правоохранительные органы и избирательные комиссии не приняли действенных мер по выявлению и наказанию заказчиков, изготовителей весьма дорогих агитационных лжегазет, которые распространялись огромными тиражами. Так, информационное агентство «Интерфакс» 30.01.2012 сообщило следующее:

«В феврале в России начнет выходить газета “Не дай Бог!”, редакционную политику которой будет осуществлять бывший главный редактор “Известий” Владимир Мамонтов, а финансовыми вопросами займется экс-гендиректор медиагруппы “Живи!” (принадлежит группе ОНЭКСИМ) Юрий Кацман... По словам руководителей проекта, предварительный вариант названия газеты “Не дай Бог!” – полный аналог «бренда» 1996 года (выпускался ИД «Коммерсант»), когда издание было специально создано «под выборы».

Известно, что газета «Не дай Бог!» в период президентской избирательной кампании 1996 года издавалась за рубежом с грубейшими нарушениями российского избирательного законодательства и по своему содержанию ее публикации были направлены на возбуждение социальной и национальной розни в стране (в соответствии с действующим в настоящее время Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» такие материалы являются экстремистскими). Тем не менее, в феврале лжегазета с указанным названием, наполненная описанием возможных последствий избрания каждого из зарегистрированных кандидатов на пост Президента РФ (кроме одного), издана массовым тиражом и распространялась, в частности, почтовыми работниками Смоленской области. Другая лжегазета («Смоленская правда»), издатели которой также не привлечены к ответственности, запугивает избирателей конфискацией квартир и частных вкладов свыше 10 тысяч рублей, повышением пенсионного возраста до 65 лет и другими придуманными ею страшилками из якобы программы одного из кандидатов.

3. Завершающаяся избирательная кампания показала, что объективно мощный общественный потенциал комиссий используется далеко не всегда в интересах свободных выборов. По закону от имени государства как единственные органы организацией и проведением

выборов должны заниматься самостоятельные и беспристрастные избирательные комиссии. Однако фактически такой статус многих комиссий не обеспечен. Большинство избирательных комиссий руководят члены или представители правящей партии, работники местных администраций и зависимых от них бюджетных организаций, выдвинутые в состав комиссий не только самой партией, но и многочисленными собраниями избирателей, порядок проведения которых законом не регламентирован, какие-либо механизмы проверки реальности таких собраний недоступны общественности. Представители других политических партий, независимо от их квалификации и деловых качеств, допускаются к руководству комиссиями в качестве исключения из общего правила. Они имеют значительно меньше возможностей в получении информации и документов комиссий. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти нередко носит латентный характер, а в случаях его выявления не наказывается либо выносятся символические наказания. Продолжается практика создания избирательных участков и участковых избирательных комиссий в последние дни перед днем голосования с нарушением предусмотренных законом процедур.

В нарушение принципа коллегиальности практика работы избирательных комиссий идет по такому пути, что весьма ограниченный перечень вопросов, который содержится в пункте 13 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», чаще всего интерпретируется как не обязывающий рассматривать на заседаниях другие вопросы компетенции комиссии. Фактически по усмотрению председателя комиссии их можно решать как коллективно, так и единолично. Вследствие чего, например, ЦИК РФ коллегиально рассмотрел в ходе избирательной кампании на своих заседаниях незначительное число жалоб на нарушения на федеральных выборах. Обычная схема «рассмотрения» обращения в комиссию сводится к тому, что по поручению председателя (заместителя, секретаря) комиссии оно направляется в ту избирательную комиссию, действия которой (должностных лиц которой) обжалуются, где также не происходит коллегиального рассмотрения.

4. Использование государственных механизмов стимулирования явки избирателей на выборы связано с вменением в ряде мест руководителям организаций, прежде всего бюджетной сферы (образование, здравоохранение, социальное обслуживание), не свойственных им функций учета избирателей, выяснения их электоральных симпатий, контроля получения открепительных удостоверений, участия в голосовании.

Число избирателей по сравнению с данными на 1 января 2012 года увеличилось на территории России почти на 1 250 000 человек, т.е. более чем на 1%. Наибольшие отклонения имеют место в Москве (почти 250 000 чел., т.е. более 3%), Санкт Петербурге (почти 380 000 чел., т.е. около 10%), Московской, Нижегородской и Свердловской областях (соответственно почти 202 000 чел., т.е. более 3%, более 75 000 чел., т.е. почти 3%, 64 000 чел., т.е. около 2%). В ряде городов на избирательных участках имелись наряду с предусмотренными законом и так называемые дополнительные списки избирателей, в которых содержались сведения о студентах и работниках организаций, незарегистрированных на территории избирательного участка, но подлежащих включению в список избирателей на участке по усмотрению избирательной комиссии.

Резко возросло (более чем на 1, 6 млн. человек по сравнению с недавними выборами депутатов Государственной Думы и более чем на 350 000 человек по сравнению с выборами Президента РФ в 2008 году) число избирателей, которые проголосовали в переносные ящики. По отдельным регионам (Мордовия, Татарстан, Ставропольский край, Волгоградская, Кемеровская, Нижегородская, Тульская области и другие) в сравнении с 2008 годом число таких избирателей увеличилось на 30-60 и более процентов. Высокий удельный вес голосования в переносные ящики парализует позитивное воздействие мер по техническому перевооружению избирательной системы.

Имели место серьезные нарушения прав наблюдателей, членов участковых избирательных комиссий, выразившиеся, в частности, в задержке допуска наблюдателей на участок и голосовании без наблюдения, удалении наблюдателей, требующих предоставления информации, пресекающих незаконное голосование вместо других лиц, отказе в предоставлении копий протоколов об итогах голосования или предоставлении неправильно оформленных копий протоколов участковых избирательных комиссий, отстранении от работы членов комиссии и многие другие. Так, например, 4 марта незадолго до окончания голосования прекращены полномочия многих членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса в городском округе Самара под предлогом того, что невозможно достоверно установить волеизъявление выдвинувшего их кандидатуры избирательного объединения. В феврале с заседания ЦИК РФ впервые за всю историю ее существования удален член комиссии с правом совещательного голоса, назначенный КПРФ. При этом результаты голосования членов ЦИК РФ по поводу удаления с заседания до настоящего времени не оформлены правовым актом комиссии.

5. Процедура определения результатов выборов проведена в усеченные сроки и таким образом, что особые мнения членов избирательных комиссий субъектов РФ, жалобы (заявления) на нарушения закона о выборах Президента РФ и принятые по указанным жалобам (заявлениям) решения вопреки прямым требованиям закона (п. 7 статьи 76 Федерального закона о выборах Президента РФ) не приложены к Протоколу о результатах выборов, а поступившие с 4 марта по настоящее время не рассмотрены.

### **Выводы и рекомендации**

Зримым последствием прошедших 4 декабря 2011 года для избирательной системы Санкт-Петербурга является утрата доверия к правовым механизмам защиты избирательных прав граждан. Тот самый нигилизм, которым поражены те, кто обязан по долгу государственной службы подавать пример законопослушания и не лжесвидетельствовать перед судом. При этом любые результаты становятся в массовом сознании неправдоподобными и нечестными. Они не производят на свет законную власть от народа, а лишь продлевают полномочия представителей существующей бюрократической верхушки. То обстоятельство, что и Президент России, и Губернатор Санкт-Петербурга являлись «паровозами» соответствующих партийных списков, ограничивает для них возможность гарантировать беспристрастность правоохранительных, административных и даже судебных органов.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является народ, который участвует в управлении делами государства непосредственно и через избранных представителей. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статьи 3, 32, 18 Конституции Российской Федерации). Таким образом, единственной задачей и смыслом деятельности любых органов власти, а также избирательных комиссий при проведении выборов являются защита и содействие в реализации избирательных прав граждан. Выборы, прошедшие 4 декабря 2011 года, сопровождались серьезными нарушениями закона, что подрывает основы легитимности представительной власти, порождает недоверие к избирательной системе, недовольство и возмущение у жителей Санкт-Петербурга.

## Анализ изменений законодательства

После прошедших выборов и недовольства избирателей, выплеснувшегося на улицу в виде многочисленных митингов, власти вынуждены были пойти на уступки. В рамках реформы законодательства о политических партиях и выборах 2012 года были приняты три федеральных закона.

**Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ** существенно снизил требования к численности политической партии (с 40 тысяч до 500 человек), отменил требования к численности регионального отделения политической партии, ввел процедуру приостановления регистрации политической партии и некоторые другие послабления.

Либерализация процесса регистрации партий не могла не привести к росту числа организаций. После изменения законодательства партии в прямом смысле слова начали расти как на дрожжах. Сейчас в стране действуют 58 политических объединений самого различного толка. Так, Минюст зарегистрировал гендерные партии «За женщин России!» и «Женский диалог», целых три «сетевых»: Партию социальных сетей, Российскую сетевую партию и Интернет-партию. Серьезное представительство на крайне левом и крайне правом флангах: Социальная партия, Партия пенсионеров и прочее, с одной стороны, и Монархическая партия, «Народная воля» и иже с ними – с другой.

Еще около 200 оргкомитетов подали заявки на создание объединений. Настоящий «Левый фронт» заявку на регистрацию не подавал. А «Другая Россия» Эдуарда Лимонова отдала документы в Минюст только 2 февраля. Впрочем, Минюст зарегистрировал еще в июле прошлого года организационные комитеты «Левого фронта» и «Другой России», заявления о создании которых подал некий Олег Балакирев.

Из новообразованных партий реальный интерес в свете будущих выборов представляют лишь немногие. Так, реальной политической силой может стать партия Михаила Прохорова «Гражданская платформа», которая сейчас активно привлекает различных политических деятелей в регионах. Не просто числится на бумаге «РПР-Парнас», организованная путем слияния Республиканской партии Владимира Рыжкова, восстановленной в прошлом году, и Партии народной свободы. В ее руководстве сразу три видных деятеля 90-х – сам Рыжков, Борис Немцов и Михаил Касьянов.

Однако реальной перспективой является то, что эти образования утонут в потоке новых партий для рядового избирателя.

**Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ** восстановил прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ, введя при этом ранее не применявшийся в РФ механизм поддержки выдвижения кандидатов в виде сбора подписей муниципальных депутатов, а также разрешил региональным законодателям не допускать на этих выборах самовыдвижение.

Однако теперь в законе парламентарии прописали обязательное прохождение для кандидатов через «муниципальный фильтр», то есть сбор подписей муниципалов в размере от 5 до 10%. Большинство регионов ввели 10%-й барьер. А 26 января 2012 года, спустя год после либерализации процесса избрания главы региона, ряд региональных деятелей внесли новый законопроект, который позволял законодательным органам отказываться от прямого избрания главы региона. Эксперты до сих пор расходятся во мнении, означает ли это сворачивание идеи прямых выборов.

**Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ** освободил кандидатов, выдвинутых любыми политическими партиями, а также списки кандидатов от сбора подписей избирателей, а для самовыдвиженцев (а также выдвиженцев общественных объединений на муниципальных выборах) снизил максимально допустимое число необходимых подписей избирателей с 2 до 0,5%.

Также Госдума приняла в первом чтении Кодекс об административном судопроизводстве (КоАС), который регулирует процедуру ведения споров в суде между государством и гражданином. Вопреки решению КС он запрещает избирателям обжаловать итоги выборов. Кроме того, Кодекс предусматривает сокращение сроков обжалования результатов голосования до полугода\*.

## **Первые итоги партийной и избирательной реформ 2012 года**

Наш анализ показывает, что политическая реформа 2012 года мало повлияла на общую политическую ситуацию этого года:

- переизбрание глав пяти регионов было больше похоже на переназначение, чем на подлинные выборы;
- активность избирателей на выборах не увеличилась, а продолжила снижаться;
- реальная конкурентность выборов выросла незначительно;
- партийная конфигурация по существу осталась прежней;
- «Единая Россия» по-прежнему доминирует и на многих территориях получает абсолютное большинство мандатов несмотря на поддержку менее половины избирателей;

---

\* Подробнее см.: <http://www.kommersant.ru/doc/2194209>

- около двух десятков новых политических партий не стали реальной политической силой и почти повсеместно, за исключением некоторых небольших муниципальных образований, не получили представительства.

Кроме того, реформа привела и к некоторым негативным последствиям:

- увеличилась дискриминация при регистрации независимых кандидатов, которые по-прежнему являются главными конкурентами кандидатам от «партии власти»;
- стали распространяться технологии формирования партийных списков, приводящие к имитации партийной конкуренции и дискредитирующие идеи демократических выборов и многопартийности.

Полагаем, что главная причина такого положения состоит в том, что политическая реформа 2012 года не затронула главные препятствия для проведения демократических выборов:

- система избирательных комиссий по-прежнему находится в сильной зависимости от исполнительной власти;
- на региональном и муниципальном уровне преобладает смешанная несвязанная избирательная система с закрытыми списками, завышенным заградительным барьером; при этом во многих регионах для распределения депутатских мандатов используются методики, искажающие пропорциональность распределения;
- сохранились чрезмерно жестокие и нечетко определенные правила регистрации кандидатов, допускающие произвол и дискриминацию;
- отсутствуют нормы, препятствующие использованию технологии «паровозов» и другим злоупотреблениям административным ресурсом;
- не включены действенные механизмы воспрепятствования фальсификациям итогов голосования.

Негативную роль сыграли положения закона, регулирующего выборы глав регионов, установившие чрезмерно жесткий «муниципальный фильтр» и позволившие не допускать на выборы независимых кандидатов. Неоднозначную роль сыграло и освобождение всех политических партий (в том числе и вновь созданных) от сбора подписей избирателей.

Мы убеждены, что необходима комплексная реформа избирательного законодательства, включающая:

- изменение порядка формирования избирательных комиссий, которое обеспечит большинство мест в комиссиях представителям политических партий, пользующихся поддержкой избирателей;
- механизмы регистрации кандидатов и партийных списков, исключающие произвол и дискриминацию;
- возможность блокирования партий;
- возможность использования избирательных систем, позволяющих адекватно отражать в депутатском корпусе позиции избирателей (связанная смешанная система, открытые списки, преференциальные системы);
- снижение заградительных барьеров на федеральном и региональном уровнях;
- запрет использования методик распределения мандатов, искажающих пропорциональность;
- меры, направленные против технологии «паровозов»;
- восстановление возможности голосовать против всех кандидатов или списков;
- восстановление независимого общественного наблюдения;
- усиление мер, направленных против возможности фальсификации итогов голосования.

Наиболее удобным способом проведения такой реформы является принятие Избирательного кодекса Российской Федерации, разработанного к 2011 году группой экспертов в рамках общественного проекта.

## Заключение

Факты, приведенные в настоящем докладе, свидетельствуют о том, что права человека, гарантированные Конституцией Российской Федерации, по-прежнему повсеместно нарушаются. Органы исполнительной власти, в частности полиция, основным назначением которой является, в соответствии с п. 1 ст. 1 закона о полиции, защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности, часто ставит защиту интересов государственных органов на первое место.

Законодатель игнорирует положения Конституции, в частности п. 4 ст. 13, в котором говорится о том, что общественные объединения равны перед законом, а также п. 4 ст. 15 гласящий, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы», принимая пресловутые законы об иностранных агентах и пропаганде гомосексуализма.

В этих обстоятельствах реализация гражданами своих прав является гражданским подвигом, поэтому работа правозащитных организаций и Уполномоченного по правам человека становится еще более важной. Правозащитный совет с удовлетворением отмечает избрание 4 апреля 2012 года на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге Александра Владимировича Шишлова, который начал свою деятельность в качестве Уполномоченного с установления тесного сотрудничества с Правозащитным советом. В 2013 году Уполномоченным по правам человека Санкт-Петербурга и Правозащитным советом проводились совместные мероприятия, в частности 14 мая состоялась общественное обсуждение подготовленного Уполномоченным доклада о ситуации с правами человека в Петербурге за 2012 год. Уполномоченный приступил к формированию Консультативного совета, неправительственные общественные организации приглашены к работе в Совете. Члены Правозащитного совета считают, что Уполномоченный предпринял значительные усилия для защиты прав граждан, приветствуют высокое качество подготовленного за 2012 год доклада, информационное наполнение сайта и открытость к сотрудничеству с неправительственными организациями города и гражданскими активистами.

Правозащитный совет Санкт-Петербурга продолжит мониторинг ситуации с правами человека в нашем городе, основанный на большом объеме информации, собираемой из широкого круга источников и, прежде всего, из обращений жертв нарушений в правозащитные организации города.

**ДОКЛАД**  
**о положении дел с правами человека**  
**в Санкт-Петербурге за 2012 – 2013 годы**

**ЧАСТЬ I**

Информационное издание

Компьютерная верстка и редактирование –  
СПб ОО «Гражданский контроль»

Подготовка к печати - СПб ОО «Гражданский контроль»  
191040, Санкт-Петербург, Лиговский 87, офис 300

e-mail: [citwatchspb@gmail.com](mailto:citwatchspb@gmail.com)

Подписано в печать 25.08.2013

Тираж 500 экз.

*Распространяется бесплатно*

