

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И СЕТЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

ЦЕНТР ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА

Москва • 2018



ФОНД
ПРЕЗИДЕНТСКИХ
ГРАНТОВ

Подготовлено в рамках реализации социально значимого проекта
«Сетевая лаборатория общественного контроля»
за счет средств гранта, выделенного Фондом президентских грантов

Введение

В сборнике «Общественный контроль и сетевое взаимодействие» собраны отдельные описания, отчеты и отзывы об опыте общественного контроля самых различных инициатив и групп из разных регионов России. Само разнообразие методов и форм говорит о том, что общественный контроль стал заметным явлением жизни гражданского общества.

В условиях отсутствия реально функционирующей системы сдержек и противовесов внутри властных органов, низкого доверия к государственным институтам, невыполнения ими обязательных контрольных функций, роль общественного контроля особенно высока. Это понимают и сами государственные органы, что находит отражение в создании смешанных институтов, включающих «представителей общественности» и наделяющих их отдельными контрольными полномочиями (общественные советы при различных органах власти, общественные наблюдательные комиссии), а также в принятии специальных законов, в частности Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», и аналогичных нормативных актов на региональном уровне.

Это осознают и общественные движения и организации гражданского общества. Именно поэтому можно говорить о росте групп и инициатив, занимающих общественным или, как часто принято говорить, гражданским контролем.

Контроль как одна из функций управления в демократическом государстве не может принадлежать только властным институтам. Контроль со стороны граждан, общества призван улучшать функционирование этих институтов, напоминать им о важности учитывать мнение управляемых («взгляд граждан»), принимать во внимание общественный интерес. Это возмож-

ность осуществлять власть, участвовать в управлении непосредственно, а не только через органы власти¹.

Пермская гражданская палата, много лет продвигающая тему гражданского контроля, отмечая синонимичность и частую взаимозаменяемость понятий «общественный контроль» и «гражданский контроль», предлагает все же их разграничивать. По ее мнению, «общественный контроль в узком смысле слова» — это контроль в групповых и коллективных интересах, а «гражданский контроль в узком смысле слова» — это контроль в общественных интересах².

Нам близок такой подход. Поэтому, в частности, развивая Объединенную группу общественного наблюдения (ОГОН), мы говорим прежде всего про гражданский контроль как форму контроля, которая не требует мандата или согласования от государственных органов, опирается на права гражданина (а еще чаще на права человека — вне зависимости от гражданства) контролировать власть и добиваться от нее учета общественных интересов.

Различие в терминах условное, но поскольку государство принимает нормативные акты, прямо регулирующие общественный контроль (Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и т. д.) и наделяющие определенными правами и обязанностями «субъектов общественного контроля», необходимо подчеркивать, что определенные формы контроля доступны гражданам (в широком смысле, включая иностранных граждан и лиц без гражданства) вне зависимости от воли государства и соответствующего регулирования в национальном законодательстве.

¹ Статья 3 Конституции РФ: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

² Большой сборник гражданского контроля. Пермский опыт и технологии. Пермь, 2015.

Так, очевидно, что любой человек вправе присутствовать на открытом судебном заседании, наблюдать и фиксировать действия судьи, обращать внимание на нарушения, настаивать на вежливом и уважительном обращении. То же верно и для открытых для посещения частей отделов полиции. Для прохода в них не нужно специальных разрешений (кроме прохождения общей для всех проверки безопасности), а для оценки их удобства, открытости, доступности не требуется специальных знаний.

Осмелимся предположить, что то же, если оставить за скобками повышенные требования к безопасности, верно и для закрытых учреждений (изоляторы, тюрьмы, психоневрологические интернаты и больницы закрытого типа): дополнительное внимание общества к этим институциям способно значительно снизить число злоупотреблений, нарушений, гуманизировать их.

Опыт гражданского, общественного контроля (в т. ч. и приведенный в данной брошюре) говорит о том, что адекватные, уверенные в себе руководители подобных институтов воспринимают контролеров как союзников в улучшении ситуации и решении общих проблем, а закрытость и неготовность к контакту с активной частью общества в большинстве случаев свидетельствует о нарушениях и злоупотреблениях, которые руководителям хотелось бы скрыть.

Более того, мы убеждены, что чем больше людей вовлечено в контроль за функционированием государственных органов (полиции, судов, прокуратуры, закрытых учреждений, представительных органов власти), тем меньше вероятность злоупотреблений и нарушений и тем более эффективно управление, как основанное на доверии, а не на принуждении, на совместной, а не делегированной ответственности.

Согласие управляемых складывается в т. ч. из понимания ими необходимости определенного управления, его справедливости.

На примере судов перечислим элементы, из которых складывается понимание справедливости:

- 1) материальная справедливость (согласен ли человек внутренне с вынесенным решением, представляется ли оно достаточно аргументированным и обоснованным);

- 2) процессуальная справедливость (соблюдены ли требования к процедуре вынесения решения);
- 3) отношение к рядовым «пользователям» системы.

И если аргументированные суждения о первых двух элементах относятся прежде всего к профессиональному полю юриспруденции, в общественном восприятии правосудия (и его справедливости) важную роль играет третий: «отнеслись по-человечески», «вежливо, понятно и тактично разъяснили» и т. п. На формирование соответствующего мнения влияет инфраструктура суда (наличие туалетов, достаточного числа мест для сидения и т. п.), поведение сотрудников (контроль на входе, уважительное отношение приставов, тактичность и вежливость сотрудников аппарата), отношение к посетителям судьи, а также открытость системы к внешнему контролю и наличие обратной связи с ее конечными «пользователями»¹.

То же верно и для полиции: обеспечение общественного доверия и поддержки граждан является одной из целей деятельности полиции², фактором оценки эффективности ее деятельности и одним из ключевых элементов современных подходов к предотвращению противоправного поведения. Доверие невозможно сформировать без диалога с населением, без открытости к контакту с гражданами и без системы учета обратной связи. Здесь невозможно ограничиться лишь формальным следованием нормам, притом что даже единичное пренебрежение к закону или недостаточно серьезное отношение к формальным требованиям может сформировать негативное впечатление очень быстро, даже при условии постоянной нормальной деятельности³.

Понимание этого возникает и внутри государственных органов. Законодательное закрепление важности общественного контроля, его неоднократная декларативная поддержка на самых разных уровнях — проявления этого понимания. Государ-

¹ См. отдельные выводы кампании «Суд глазами граждан», описанной в данной брошюре и на сайте courtwatch.info.

² См. статью 9 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ.

³ Не можем не обратить внимание на мониторинг в рамках инициативы «Гражданин и прокуратура», описанный в данном сборнике. Объектом мо-

ство со всей серьезностью относится к опросам общественного мнения о доверии органам государственной власти, в т. ч. полиции и судам, активно работает с общественным мнением через пресс-службы и отделы по взаимодействию с институтами гражданского общества и включение известных общественных и культурных деятелей в общественные советы.

В то же время можно сколько угодно водить экскурсии в отделы полиции или оборудовать суды по последнему слову техники, но каждый случай пыток, оставшийся безнаказанным, или политически мотивированное неправосудное судебное решение нивелируют множественные попытки внести реальные изменения в государственную систему.

Усилия государства по работе с обществом и общественным мнением, по поддержке общественного контроля должны прежде всего основываться на соблюдении и защите прав человека, признании их ценности и приоритетности (в т. ч. в сравнении с интересами «эффективности управления»). Мы убеждены, что гражданский контроль, основанный на этих принципах, является логичным продолжением правозащитной деятельности, способом включения в нее широкого круга людей. Правозащитные организации должны поддерживать и развивать взаимодействие с самыми разными инициативами общественного контроля, однако именно гражданский контроль в наиболее проблемных с точки зрения прав человека сферах является основополагающим и ключевым.

*Дмитрий Макаров,
член Московской Хельсинкской Группы,
один из основателей и координаторов ОГОН,
член Наблюдательного комитета Международной сети наблюдателей*

нитинга стали органы прокуратуры, которые, как было выявлено в ходе проверок, пренебрегали требованиями законодательства к оформлению собственных зданий, информационных стендов, внешнему виду сотрудников, регистрации и реагированию на обращения граждан и т. п. Подобные нарушения, пусть на первый взгляд и незначительные, допускаемые органом, в чьи непосредственные обязанности входит надзор за исполнением законов, создают ощущение вседозволенности, двойных стандартов, в конечном итоге подрывают общее доверие к праву и государственным институтам.

Объединенная группа общественного наблюдения

Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН) — долгосрочная гражданская неполитическая инициатива, возникшая на волне массовых публичных выступлений в России в 2012 году (а именно после событий 6 мая на Болотной площади). Создана для развития системы гражданского контроля за действиями властей в публичной сфере и прежде всего там, где регулярно возникают общественные конфликты или ситуации напряжения между обществом и властью:

- ❑ на публичных акциях;
- ❑ в судах;
- ❑ при взаимодействии полиции с гражданами.

ОГОН сформировалась при поддержке Молодежного правозащитного движения (МПД), Московской Хельсинкской Группы (МХГ) и «Трансперенси Интернешнл — Р». Первые участники были в том числе волонтерами этих организаций, потому инициатива и стала называться Объединенной группой общественного наблюдения.

Во время наблюдений участники и участницы ОГОН руководствуются следующими принципами:

- ❑ отказ от насилия;
- ❑ политическая нейтральность;
- ❑ правовая принципиальность;
- ❑ недискриминация.

В конфликтах и спорах ОГОН выступает третьей — беспристрастной — стороной. Она стремится выстраивать взаимоотношения с государством в сложных ситуациях и изменять практику взаимодействия людей с отделами полиции, судами, на мирных

собраниях. Наблюдатели готовят отчеты о том, что увидели, услышали и узнали. Информация систематизируется, используется для подготовки рекомендаций и обращений к власти ¹.

Направление по полиции

Поправки в Закон «О полиции»

До возникновения ОГОН правозащитники, впоследствии создавшие группу, уже работали над взаимодействием с полицией и открытостью последней для граждан. Например, в 2010 году коалиция общественных организаций провела успешную кампанию «5П» — пять простых поправок к закону «О полиции».

Первая — обязать полицейских носить бейдж с Ф. И. О. и фотографией.

Вторая — право на телефонный разговор.

Третья — составление протокола на месте по умолчанию.

Четвертая — разрешить фотографировать и производить аудиозапись сотрудников правоохранительных органов при исполнении ими своих служебных обязанностей.

Пятая — создать единую горячую линию МВД России.

Эти поправки набрали большинство голосов граждан на специальном сайте, который был создан для обсуждения законопроекта. Первые две вошли в закон «О полиции», правда, вместо бейджа были введены нагрудные знаки с личным номером. Пятая поправка в изначальном виде реализована не была: в каждом регионе создали отдельную линию.

Закон вступил в силу в марте 2011 года, но нагрудные знаки у полицейских не появились. Организаторы кампании решили привлечь внимание к этому факту и тем самым способствовать исполнению закона. Были созданы обучающие видео и тексто-

¹ <https://ogonwatch.org/about>.

вые материалы, в которых разъяснялось, как составить жалобу на полицейского без нагрудного знака.

22 апреля 2012 года «Трансперенси Интернешнл — Р» и МПД при поддержке журнала «Русский репортер» провели акцию День проверки документов (ДПД).

Дни проверки отделений

В конце 2012 года координаторы акции Дня проверки документов встретились и решили реализовывать такие вещи в рамках ОГОН. Тогда же родилась идея провести День проверки отделений (ДПО) на информационную открытость полиции как госоргана и физическую доступность для посетителей. В рамках кампании наблюдатели обращали внимание на наличие информации в интернете, простоту нахождения отделений по указанным адресам, возможность пройти в отделения, их обустроенность для приема посетителей, наличие стенда с необходимой для граждан информацией, знание сотрудниками полиции своих прав и обязанностей и прав задержанных, вежливость полицейских в общении с посетителями.

26 января 2013 года прошел первый ДПО. Теперь кампания ежегодно проходит в Москве, Санкт-Петербурге и др. городах.

Памятки для женщин в ОВД

В основные функции ОГОН входят присутствие и мониторинг, планируется как отдельное направление медиация. Однако в случае выявления отдельных проблем, например постоянно встречающихся, создающих наибольшие трудности для выполнения первичных функций, а также вызывающих особый отклик у участников и участниц, ОГОН считает важным реализовывать гражданские действия по их разрешению. Выбор проблемы зависит во многом от наличия команды, которая готова ею заниматься.

ся. Устранение, на первый взгляд, небольших недостатков (неполнота информации на стендах, упущения в создании безбарьерной среды и т. п.) требует значительного вклада человеческих и временных ресурсов, что проявилось еще в ходе кампании «5П».

В конце 2017 года была начата работа над проектом, затрагивающим одновременно проблему открытости и доступности отделов полиции и проблему бытового и сексуального насилия. Была выдвинута идея о необходимости размещения на информационных стендах в отделах полиции информации для пострадавших от насилия. Таким образом, актуализация проблемы бытового и сексуального насилия в диалоге между полицией и гражданским обществом сделает невозможным ее игнорирование со стороны полиции, а значит, позволит снизить число отказов в приеме заявлений о случаях насилия. Зная, что сотрудники правоохранительных органов обращают особое внимание на эту проблему, пострадавшие будут с большим доверием относиться к полиции и не бояться обращаться за помощью. И, безусловно, реальное преследование виновных в бытовом и сексуальном насилии снизит остроту этой проблемы.

Была подготовлена краткая памятка, которой предполагалось снабдить отделы полиции и участковых. В ее обсуждении участвовали несколько инициатив и организаций, занимающихся вопросами гендера и помощи пострадавшим от насилия, например Центр «Сестры». Памятка состоит из двух частей: правовая информация (как и где можно подать заявление, а также что делать, если заявление не принимают) и контактная информация (телефоны доверия и кризисных центров для пострадавших от насилия). В конце памятки в очень сжатой форме объясняется, как можно распознать бытовое и сексуальное насилие.

Участницы ОГОН и несколько активисток других инициатив провели телефонный мониторинг всех отделов полиции Москвы с целью выяснить, есть ли у них подобная информация, если да, то какая, и как реагируют сотрудники дежурных частей на такие вопросы. Предположение, что предоставить эту информацию большая часть отделов не сможет, подтвердилось. В среднем на один административный округ приходилось не больше двух отделов полиции, где подходящие контакты предоставля-

ли, да и то чаще всего находили в интернете во время разговора со звонившими.

Отчет о результатах мониторинга, предложение разместить памятку и сама памятка в конце лета 2018 года были направлены руководителям большинства УВД по административным округам Москвы. Почти все к общественной инициативе отнеслись положительно и постановили направить информацию в районные отделы, и только из одного УВД поступил отказ.

Инициативная группа проекта внесла вопрос о наличии информации для пострадавших от насилия в стандартные анкеты, которые используются в кампании Дни проверки отделений. В 2018 году такие анкеты использовали везде, где проходила кампания, — в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже. В большинстве отделов даже в тех округах Москвы, где УВД поддержало распространение памяток, ни на стендах, ни в дежурной части их не оказалось, и только в трех они были размещены до прихода ОГОН. В одном отделе памятку после заданного вопроса из анкеты распечатали и повесили прямо при наблюдателях, еще в пяти попросили прислать им на электронную почту.

Таким образом, несмотря на формальную поддержку инициативы, понадобится еще много работы, чтобы считать проект реализованным.

Карта полиции

В июне 2018 года силами участников и участниц ОГОН был запущен специальный проект «Карта полиции». Это сайт, где представлена информация об отделах полиции, которая может оказаться полезной для граждан: телефоны, график приема, территория обслуживания и пр. Идея создать такой сайт возникла на фоне проведения проверок отделов полиции, когда выяснилось, что отсутствуют сведения о том, какую территорию обслуживает тот или иной отдел полиции¹.

¹ <https://salt.zone/news/11094>.

Карта полиции служит не только информационным ресурсом, но и инструментом гражданского контроля: на сайте есть возможность оставлять отзывы. По словам координатора проекта Дмитрия Острякова, на одной из встреч сотрудники полиции даже попросили, чтобы им дали возможность самим отвечать на отзывы. Сейчас на сайте представлены Санкт-Петербург, Воронеж, готовятся Москва, Сыктывкар и Сочи. Принять участие в проекте может любой город: <https://policemap.ru/contact-us>.

Дни проверки отделений

С 2013 года ежегодно проходит кампания «Дни проверки отделений». В первые два года в Москве и Санкт-Петербурге она проводилась в рамках Московской и Санкт-Петербургской открытых школ прав человека, далее — при их содействии.

26 января 2013 года — первый День проверки отделений.

19—28 апреля 2013 года — Декада проверки отделений полиции¹ в Москве.

В конце 2013 года в рамках Московской открытой школы прав человека была запущена Мастерская гражданского контроля, и ее участники сразу подключились к проверкам отделений.

21—30 апреля 2014 года — вторая Декада ПО, в которой участвовало 27 городов и населенных пунктов России.

15—31 июля 2015 года — четвертая кампания по проверке отделений в рамках кампании МХГ «Гражданин и полиция».

Июнь—август 2016 года — пятая кампания по проверке отделений в Москве и Санкт-Петербурге.

Июнь—август 2017 года — шестая кампания по проверке отделений в Санкт-Петербурге.

Август—октябрь 2017 года — шестая кампания по проверке отделений в Москве.

Июнь—август 2018 года — седьмая кампания по проверке отделений в Санкт-Петербурге.

¹ http://rusrep.ru/article/2013/04/15/check_police/.

Июль 2018 года — кампания по проверке отделений в Воронеже.
Август—октябрь 2018 года — седьмая кампания по проверке отделений в Москве.

На ноябрь запланированы проверки отделений в Мурманске при участии местных инициатив.

В Сочи ДПО и мониторинг участковых пунктов полиции ежегодно проводятся в рамках кампании «Гражданин и полиция».

Москва

С 2016 по 2018 год ОГОН посетили 127 отделов полиции во всех административных округах старой Москвы. Проблемы в них оказались схожими:

- ❑ отсутствие или неактуальность информации в интернете о некоторых ОП (неточные или устаревшие адреса, неработающие номера телефонов, неактуальная информация о графике работы начальства);
- ❑ отсутствие указателей от остановок общественного транспорта;
- ❑ отсутствие пандусов для людей с инвалидностью;
- ❑ неупорядоченный пропускной режим граждан, из-за чего наблюдатели ОГОН смогли пройти не во все ОП;
- ❑ отсутствие четкой регламентации фото- и видеосъемки в доступном для граждан пространстве;
- ❑ отсутствие важной, на наш взгляд, информации на стендах: о правах и обязанностях сотрудников полиции, правах задержанных; о номерах горячих линий, прокуратуры, уполномоченного по правам человека (регионального, федерального, по правам ребенка); о способах обжалования неправомерных действий сотрудников полиции;
- ❑ информация на стендах не всегда хорошо читается из-за перегруженности листами или недостатка места, плохого освещения, мелкого шрифта и т. п.;
- ❑ отсутствие комфортных условий для работы сотрудников (нет психолога, комнаты релаксации);

- ❑ нехватка личного состава;
- ❑ недостаточное выделение средств на покупку канцелярских принадлежностей и расходных материалов.

Рекомендации

Информации об ОП в интернете:

- ❑ по единому образцу на портале МВД создать страницы ОП с контактной информацией, графиком приема граждан, образцами заявлений и возможностью обратной связи;
- ❑ привести информацию о телефонах доверия и горячей линии МВД России на входах в подразделения полиции в соответствии с пунктом 6.4 приказа МВД России от 22 августа 2012 года № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России».

Доступность ОП:

- ❑ провести совместную работу с местными органами управления по установке указателей от остановок общественного транспорта до ОП;
- ❑ сделать вывески «Полиция» с подсветкой;
- ❑ оснастить все отделы пандусами для людей на колясках;
- ❑ четко и понятно регламентировать пропускной режим, повесив соответствующий документ таким образом, чтобы каждый мог с ним ознакомиться на входе в ОП;
- ❑ разрешить фото- и видеосъемку в доступном для посетителей пространстве.

Информационные стенды:

- ❑ сделать стенды более удобными для чтения (размещать листы с информацией на удобной высоте в хорошо освещенном месте, набирать тексты крупным шрифтом);
- ❑ разместить информацию о правах и обязанностях сотрудников полиции и о правах и обязанностях граждан;
- ❑ указать номера горячих линий;

- ❑ представить информацию о порядке обжалования незаконных действий сотрудников полиции;
- ❑ разместить актуальные телефонные номера дежурной части, управления собственной безопасности, общественного совета при территориальном органе внутренних дел, ОНК, прокуратуры, региональных и федеральных уполномоченных по правам человека, уполномоченного по правам ребенка.

Внутри отдела:

- ❑ проверить срок годности аптечек и соответствие требованиям приказа Минздравсоцразвития РФ от 5 марта 2011 года № 169н;
- ❑ разместить аптечки на видном месте, чтобы в случае необходимости быстро и легко можно было ею воспользоваться;
- ❑ разместить указатели к туалетам и на самих туалетах повесить соответствующие таблички;
- ❑ обеспечить ОП кулерами с водой;
- ❑ обеспечить столами, стульями и письменными принадлежностями ОП, в которых зафиксирован их недостаток;

Улучшение условий работы полицейских

- ❑ создать удобные условия работы для сотрудников (обеспечить помещение кулерами, хорошей вентиляцией, более комфортными зонами отдыха, территорию ОП — парковками);
- ❑ обеспечить ОП необходимой оргтехникой;
- ❑ провести ремонт или выделить новые помещения для ОП, где это требуется;
- ❑ оптимизировать нагрузку на сотрудников полиции.

Суд глазами граждан

Мониторинг судов на открытость и доступность

Сайт кампании: <http://ru.courtwatch.info/>.

Инициаторы:

- ❑ Молодежное правозащитное движение (МПД);
- ❑ Московская Хельсинкская Группа (МХГ);
- ❑ Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН).

Цели:

- 1) мониторинг проблем, связанных с доступом в суд и на судебные заседания, различными ограничениями для посетителей, отсутствием базовой (и понятной) информации о работе суда и т. п.;
- 2) сделать проверки открытости и доступности судов простыми и массовыми.

Принципы:

- 1) отказ от насилия;
- 2) недискриминация;
- 3) политическая нейтральность;
- 4) правовая принципиальность;
- 5) невмешательство в судебное разбирательство и работу госорганов;
- 6) признание организационной структуры.

В настоящий момент завершены два этапа кампании: с 25 января по 31 мая 2017 года и с 9 июля по 30 сентября 2018 года.

На участие в кампании поступило около 500 заявок из большинства регионов России. Однако для запуска кампании в го-

роде/регионе нужен человек, который мог бы взять на себя функцию регионального координатора. За два года удалось определиться с 24 координаторами, таким образом, на сегодняшний день кампания прошла в 24 регионах России, в ней приняли участие около 200 волонтеров.

В ходе кампании участники посещают суды общей юрисдикции и заполняют специально разработанную анкету, которая состоит из трех блоков:

- I. Доступ в суд и инфраструктура суда.
- II. Доступ на судебные заседания.
- III. Работа сайта суда и информирование граждан.

Для удобства заполнения данных и их последующей обработки анкета базируется на Google Forms.

Также были разработаны сопутствующие материалы: комментарии к анкете, справочник наблюдателя, выдержки из нормативно-правовых документов, уведомления, типовые жалобы и т. п. Материалы размещены на сайте, в печатном виде они предоставлялись всем участникам кампании.

Для участия в мониторинге наблюдатели обязаны принять цели и принципы кампании, пройти обучение. Координаторы также проходят обучение, объем которого зависит от их опыта.

Кампания выявила следующие характерные проблемы, острота которых варьируется от региона к региону: неполнота информации о назначенных и прошедших судебных заседаниях на сайтах судов, сложности с дозвоном и получением информации по телефону, отсутствие нагрудных знаков у приставов, отсутствие гардеробов и камер хранения в зданиях судов, размещение правил доступа в суд и нахождения в суде за пунктом контроля на входе в здание суда, неполнота информации о назначенных судебных заседаниях, отсутствие именных бейджей у сотрудников суда, немотивированные запреты на фото- и видеосъемку, пользование электронными устройствами в здании суда, задержки с началом заседаний, запрет на аудиозапись заседаний, а также некоторые менее значимые недостатки, перечисление которых было бы излишним в данной брошюре.

В настоящий момент удалось добиться некоторых изменений. Их разумно разбить, исходя из целей кампании.

Что касается первой цели, связанной с открытостью и доступностью судов, то удалось добиться принятия мониторинга со стороны самих судов, а значит, появилась основа для дальнейшей работы. В ходе второго этапа судебные органы выражали большее согласие на взаимодействие с наблюдателями. Также стоит отметить следующие изменения: появление бейджей у сотрудников судов, улучшение работы с информацией о заседаниях, меньшее число случаев отсутствия бейджей у приставов. Кроме того, наблюдателями проводилась отдельная работа по нарушениям, допущенным судьями, прежде всего по недопускам на заседания и запретам аудиозаписи.

Для достижения второй цели — привлечения людей к участию в гражданском контроле — были разработаны фото- и видеоматериалы для привлечения волонтеров, информация о кампании широко распространялась в том числе через СМИ. В результате поступило большое число новых заявок на участие в кампании, расширилась их география. Стоит отметить и закрепление идеи мониторинга открытости и доступности судов в правозащитной повестке.

Для участия в кампании заполните анкету на сайте. По всем вопросам пишите на contact@courtwatch.info.

Суд глазами граждан

Предварительные итоги кампании в Москве и Московской области

В 2017 году кампания проходила с 25 января по 10 марта. На семинарах прошли обучение 44 человека, 34 из них хотя бы один раз побывали в суде. Всего было посещено 36 судов в Москве (35 районных и городской) и пять судов в Московской области (Жуковский, Раменское, Железнодорожный, Реутов, Видное). В Перовском районном суде наблюдатели побывали дважды, в Мосгорсуде — четыре раза, в Басманном, Пресненском, Зюзинском и Черемушкинском районных судах — по три раза. Всего за первый этап было проведено 53 проверки.

В 2018 году кампания проходила в течение августа. В ней приняли участие 18 человек, из них 14 — впервые. Все новички прошли подготовку на двух учебных семинарах. Проверено десять судов, из которых пять в Московской области (Химки, Долгопрудный, Ивантеевка, Лобня, Раменское).

Таким образом, за два года проверено 45 судов.

Здание суда

Все здания судов имеют вывеску с названием суда.

Вход для маломобильных граждан

Маломобильные граждане не смогут попасть в здания 19 судов. В семи из них пандус есть, но пользоваться им невозмож-

но из-за слишком крутого наклона. Подъезды нескольких судов оборудованы кнопкой вызова сотрудника для помощи человеку на коляске. В Зюзинском районном и Реутовском городском судах наблюдатели решили ее проверить — на вызов никто не вышел.

Проверка на входе

Во все суды можно попасть, только предъявив документ, удостоверяющий личность, данные из которого заносятся в журнал. Кроме того, необходимо сообщить о цели посещения. В большинстве случаев достаточно назвать зал заседания, фамилию судьи или сказать, что направляешься в канцелярию. В одном случае на входе попросили назвать время судебного заседания, на которое шли наблюдатели. Как правило, в здание можно войти, предъявив не только паспорт, но и другие документы, например загранпаспорт, водительские права и т. п., — их список приведен на стенде при входе или внутри суда. Во время одной из проверок в Черемушкинском районном суде по военному билету наблюдателя не пустили.

В Мосгорсуде поначалу отказывались впустить в здание несовершеннолетних (17 лет) наблюдателей, однако изучив нормы, в частности приведенные в УПК РФ, пустили. В итоге на препирательства с приставами ушло около полчаса.

Все суды оборудованы рамками металлодетекторов. Для прохода в здание необходимо пройти процедуру досмотра, в том числе с применением ручного металлодетектора. В десяти судах таковые не использовались. В Троицком городском суде попросили отпить воду из бутылки.

Отметим, что в 14 судах информация о правилах доступа в суд размещена за рамками металлодетектора. В Раменском городском суде такой информации нет вообще.

Оставить вещи, которые запрещено проносить в суд, у приставов на входе можно в 15 судах (проверено только на малогабаритных предметах). Камера хранения есть только в Мосгорсуде. В Бабушкинском, Черемушкинском и Тушинском районных

судах предложили воспользоваться камерой хранения ближайшего магазина. Оказалось, что в здание суда среди прочего запрещено проносить стеклянную бутылку с водой, штопор, электрошокерное устройство самообороны.

Как минимум в пяти судах есть гардероб, но работает он только в Мосгорсуде. При этом на многих залах судебных заседаний висят предупреждения, запрещающие проходить в зал в верхней одежде.

Судебные приставы

Невежливое и нетактичное обращение со стороны судебных приставов отметили наблюдатели в семи судах (Басманный, Тверской, Кузьминский, Кунцевский районные суды, Лобненский, Железнодорожный, Видновский городские суды). В семи судах приставы вели себя нейтрально. В остальных судах приставы обращались с посетителями вежливо и тактично.

Отсутствие нагрудных знаков у приставов зафиксировано в шести судах. Еще в 15 судах судебные приставы носят нагрудные знаки под бронежилетами, таким образом, они все равно остаются анонимными и смысл нагрудных знаков теряется.

В Хамовническом, Кузьминском и Солнцевском районных судах на входе, помимо приставов, присутствовали казаки. В Хамовническом суде казак занял место пристава на пропускном пункте, когда истекло официальное время работы суда, в Кузьминском и Солнцевском — казаки находились в рабочее время.

Сотрудники суда

В 31 суде никто из сотрудников не носит опознавательных бейджей. В шести судах (Зеленоградский, Солнцевский, Таганский, Хорошевский, Чертановский районные суды, Мосгорсуд) бейджи носят лишь некоторые сотрудники.

Доступная среда

Здания 24 судов не располагают доступной для людей с инвалидностью средой.

Расписание заседаний

Ни в одном суде нет общего расписания судебных заседаний на несколько дней вперед. Общее расписание на текущий день есть в 19 судах. В остальных — расписания вывешены у залов заседаний.

Интерактивный справочный терминал (киоск)

Интерактивный справочный терминал отсутствует в 14 судах, работает — в 11, в остальных — есть, но не работает. В Пресненском районном суде наблюдатели не смогли открыть список дел.

Канцелярия

Канцелярию затруднительно найти в 14 судах.

В семи судах (Тушинском, Тимирязевский, Басманный, Кузьминский, Лефортовский, Никулинский, Солнцевский) сотрудники канцелярии не смогли дать информацию о зале заседания по конкретному судебному процессу. Стоит отметить, что в Тушинском районном суде и вовсе усомнились в возможности предоставить информацию об открытом судебном заседании гражданину, не являющемуся стороной по делу.

Дать информацию о расписании заседаний на завтрашний день в разной форме отказались в 20 судах.

В Симоновском и Басманном районных судах наблюдатели отметили, что сотрудники канцелярии общаются с посетителями в хамском тоне.

В Чертановском суде канцелярия по телефону дала неверную информацию о зале заседания.

Расхождение информации на сайте и в реальности

Информация на сайте разошлась с реальным положением дел в суде в 16 случаях. В Мосгорсуде, Зеленоградском, Тимирязевском и Таганском районных судах на сайте неверно указано время судебных заседаний. В Мосгорсуде, Останкинском, Дорогомиловском, Пресненском, Симоновском, Таганском, Хамовническом районных судах, Раменском и Видновском городских судах на сайте вывешен неполный список судебных заседаний. В Нагатинском, Савеловском, Тверском и Хамовническом районных судах в расписании на сайте были внесены заседания, которых в реальности не проводилось.

Фотосъемка в здании суда

Фотосъемка ограничена в 21 суде: в 17 — запрет закреплен в документах, в двух (Хамовнический, Тверской) — в своде правил, вывешенном в коридоре, в Солнцевском — запретили пронести фотоаппарат, в Пресненском — о запрете было сообщено устно. В Басманном — в двух проверках фотосъемка не запрещалась, в одной — была запрещена (сначала на словах, потом показали документы), но разрешили снять стенды. Несмотря на задокументированный запрет, фотосъемке никто не препятствовал в восьми судах (Зюзинском, Нагатинском, Пресненском (в ходе двух проверок из трех), Симоновском, Тверском, Хамовническом, Черемушкинском районных судах и Видновском городском суде).

Использование мобильного телефона

Использование мобильного телефона в здании суда ограничено документами в пяти судах (Тушинский, Люблинский, Зеленоградский районные суды, Мосгорсуд, Видновский городской суд), соответствующим запретительным знаком на стене также в шести судах (Хамовнический, Тверской, Солнцевский, Дорогомиловский районные суды, Мосгорсуд, Долгопрудненский городской суд). Однако ни разу реально не запрещали пользоваться телефоном.

Места для посетителей

Все суды, кроме Ивантеевского и Жуковского городских судов, оборудованы сидениями для посетителей. В девяти судах их не хватает.

Комната для ознакомления с материалами дела

Отдельная комната для ознакомления с материалами дела есть в 15 судах.

Туалеты

Легко найти туалет можно в 25 судах.

Во всех судах есть туалет для посетителей, но как минимум в 17 — инвалиды-колясочники им воспользоваться не смогут.

В десяти судах (Бабушкинский, Кузьминский, Зеленоградский, Перовский, Савеловский, Хамовнический, Черемушкинский районные суды, Долгопрудненский, Жуковский и Видновский

городские суд) туалеты грязные и не снабжены мылом и/или бумагой. В Останкинском районном суде туалеты есть на всех этажах, но для посетителей они доступны только на первом.

Судебное заседание

Наблюдателей не пустили на судебные заседания в восьми судах (Останкинский, Замоскворецкий, Лефортовский, Люблинский (дважды), Перовский, Савеловский районные суды, Химкинский городской суд). В Останкинском, Замоскворецком, Лефортовском, Люблинском районных судах и Химкинском городском суде заседание было объявлено секретарем суда закрытым. После запроса через электронную приемную было выяснено, что в Останкинском и Замоскворецком судах наблюдателей не пустили на открытые заседания. В Савеловском суде в зале заседаний мест для наблюдателей не хватило. В Перовском суде наблюдателей пустили, когда заседание уже закончилось.

Заседание задерживалось как минимум на 30 минут в 31 суде, меньше чем на полчаса или начиналось вовремя в 12 судах: Басманный (20 минут), Бутырский (вовремя), Останкинской (7 минут), Савеловский (20 минут), Симоновский (20 минут), Тимирязевский (15 минут), Черемушкинский (10 минут), Чертановский (вовремя), Реутовский городской суд (вовремя), Химкинский городской суд (8 минут), Люблинский районный суд (26 минут), Раменский городской суд (15 минут). Самые большие задержки начала заседания — Мосгорсуд, 3,5 часа (заявлено на 14:30, началось в 18:00); Лефортовский, 3 часа (заявлено на 09:00, началось в 12:15); Тушинский, 3 часа (заявлено на 17:45, началось в 20:44). Причина задержки была объяснена и принесены извинения только однажды — в Басманном районном суде.

В пяти районных судах (Басманный, Мещанский, Тверской, Измайловский, Замоскворецкий) в залах заседания не хватило мест для всех желающих.

В Кунцевском районном суде судья запретил пользоваться электронными устройствами, в Зеленоградском — попросил вы-

ключить мобильные телефоны. Таким образом, в этих двух судах можно было вести запись только рукописную, в остальных — как рукописную, так и с использованием электронных устройств.

В трех судах (Замоскворецкий, Кунцевский, Люблинский) во время заседания судья запретил вести аудиозапись. В Реутовском городском суде после окончания заседания помощница судьи угрожала сдать наблюдателей в полицию за ведение аудиозаписи. В Зеленоградском районном суде судебный пристав на входе в зал заседания попросил выключить телефон, в том числе и для ведения аудиозаписи.

Сайты

Проверка сайтов судов была затруднена тем, что сайты переводятся на новую платформу — портал «Суды общей юрисдикции города Москвы». Из-за этого часть информации доступна и актуальна на старых сайтах, часть — на новом портале. Имеются также дубли сайтов судов, что и вовсе путает граждан.

На портале появилась возможность подать исковое заявление в электронной форме, а также направить обращение через электронную приемную. Частично эти возможности имеются и на старых сайтах.

Наблюдатели отметили, что ответы на электронные обращения не всегда приходят в срок, определенный федеральным законом.

На страницах судов на портале наблюдатели смогли найти информацию об адресе суда, его контактных данных, Ф. И. О. председателя и времени приема посетителей. В семи случаях возникли затруднения в установлении состава судей (Гагаринский, Преображенский, Бутырский, Зюзинский, Тушинский, Солнцевский и Троицкий районные суды).

На портале в разделе справочной информации на страницах районных судов и Мосгорсуда не приведены правила доступа в здания судов. Кроме того, наблюдатели зафиксировали, что правила поведения в здании суда, размещенные на портале, по-

рой отличаются от аналогичных правил, размещенных на информационном стенде в здании суда, например такое отмечено в Бутырском районном суде. У Головинского районного суда есть еще и третья версия правил — размещенная на старой версии сайта.

Поиск расписаний заседаний на сегодняшний и завтрашний дни затруднителен. Зачастую не указан судья и статья по делу. Отмечается неполнота расписаний, например в Замоскворецком суде. Зафиксированы случаи несоответствия расписания фактическому положению дел (Нагатинский, Зеленоградский, Лефортовский районные суды). Судебные решения далеко не всегда вывешиваются в установленный срок.

Только в семи случаях наблюдатели смогли узнать по телефону суда информацию о следующем заседании по конкретному делу.

Мониторинг судебных процессов над участниками одиночных пикетов

Первое подобное обследование процессов в Российской Федерации состоялось в 1998 году. Тогда были приглашены эксперты национальных секций Международной комиссии юристов (МКЮ) из Великобритании, Германии, Польши и Швеции. Для обследования был выбран один из процессов в Гагаринском районном суде столицы. До начала судебного заседания эксперты (группу возглавлял судья в отставке из Швеции) через переводчика попытались представиться и вручить уполномочивающие документы от международного секретариата в Женеве. Их встретили холодно, на бумаги взглянуть не захотели, на вопросы отвечать отказались. Что касается председательствующей, то она гордо заявила: «У нас в России суды открытые, никто не обязан представляться. Что до меня, то пусть бы сам президент посетил мой процесс, это не повлияло бы на ход рассмотрения дела». Такая воинствующая независимость и удивила, и одновременно обрадовала наблюдателей. Однако впоследствии, по результатам обследования, они выразили серьезные сомнения в беспристрастности судьи. Акт обследования был опубликован в специальном издании МКЮ.

Предлагаем вашему вниманию обзор нарушений прав граждан, проводивших одиночные пикеты, зафиксированных на судебных процессах за период с мая по июнь 2018 года.

Приведенные аргументы, тактические решения могут быть использованы для обращения граждан в Европейский суд по правам человека.

Право

Статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод защищает как право свободно выражать свое мнение, так и форму выражения. Статья 11 декларирует право человека на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими. Обе статьи имеют вторую часть, в которой устанавливается, что ограничение прав допустимо исключительно на основании закона, только в легитимных целях: в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности и только в случае абсолютной необходимости таких ограничений в демократическом обществе.

Правовой подход, заложенный Конвенцией, не противоречит и национальному законодательству. Так, в статье 31 Конституции России закреплено право граждан собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Организация, подготовка и проведение публичных мероприятий регулируется Федеральным Законом от 19 июня 2004 года № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В пункте 1.1 статьи 7 закона закреплено право граждан не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования, за исключением ситуаций, когда гражданин предполагает использовать быстросоводимую сборно-разборную конструкцию. Конституционный суд России неоднократно указывал на важность права на проведение публичных мероприятий и недопустимость произвольного вмешательства властей в это право¹. Кроме того, он отмечал и недопустимость чрезмерного государственного контроля за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, который ведет к необоснованным ограничениям свободного проведения митингов, шествий, демонстраций и пи-

¹ Постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 13 мая 2014 года № 14-П и от 10 февраля 2017 года № 2-П.

кетирования. Право на проведение публичных мероприятий может быть ограничено исключительно федеральным законом с учетом положений части 3 статьи 17, частей 1 и 2 статьи 19 и части 3 статьи 55 Конституции РФ.

Одиночный пикет — самая безопасная форма публичного мероприятия. Именно по этой причине в законе отсутствует требование о необходимости уведомления властей о его проведении. Конституционный суд настаивает, что законодательство предусматривает достаточные нормативные условия, чтобы такая форма публичного мероприятия, как одиночное пикетирование, использовалась гражданами практически без ограничений¹.

Пунктом II Указа Президента России от 9 мая 2017 года № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедерации FIFA 2017 года» введено ограничение, в том числе и на пикетирование: на период проведения футбольных соревнований в субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, их проведение необходимо согласовывать с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности. При этом непосредственно одиночное пикетирование в указе не называется. Однако в силу необоснованно расширительного толкования запретительных норм в правоприменительной практике это ограничение трансформировалось в фактический полный запрет любых публичных мероприятий в указанных субъектах Российской Федерации, включая и одиночные пикеты, которые никогда не расценивались ни законодателем, ни Конституционным судом как потенциально представляющие опасность для общества при соблюдении условий, изложенных в законе.

¹ Постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 17 марта 2017 года №8-П.

Задержания во время проведения одиночных пикетов

На период действия указа общественные проблемы не теряли своей остроты. Граждане считали важным выходить в публичные места с плакатами или без, чтобы выразить свое мнение и привлечь внимание к актуальным вопросам общественной жизни, например о лишении свободы гражданина Украины Олега Сенцова, об уголовном преследовании незаконно задержанных студентов МГУ. В каждом случае представители власти незамедлительно задерживали граждан, отбирали плакаты и доставляли пикетчиков в отдел полиции. В протоколах задержания сотрудники полиции, мотивируя прекращение одиночного пикета, ссылались только на пункт II указа.

Рассмотрение дел по административным задержаниям судом первой инстанции

Целью пикетирования является выражение мнения участника пикета и привлечение внимания граждан к проблеме, поэтому проведение пикета оправдано в общественно значимых местах, где многие люди могут увидеть пикетчика. По этой причине большинство процессов по административным правонарушениям за проведение одиночного пикета состоялось в Тверском районном суде.

Сразу стоит отметить, что ни одно судебное заседание не началось вовремя. Начало без объяснений причин задерживалось от 30 минут до пяти часов.

Одно из анализируемых здесь дел вообще было перенесено на неизвестную дату, при этом канцелярия Тверского районного суда никаких подтверждающих документов не составила. Продав два часа в коридоре суда, обвиняемый в совершении административного правонарушения спросил судью, когда же начнется заседание. В ответ судья сообщила, что не только не оз-

накопилась с делом, но даже и понятия не имела, что сегодня должна его рассматривать, хотя эту дату и время ранее назвали обвиняемому в канцелярии суда. В результате судебное заседание было проведено еще спустя месяц.

Само рассмотрение дела об административном правонарушении должно соответствовать стандартам справедливого судебного разбирательства, установленным статьей 6 Конвенции.

Судебное разбирательство, призванное восстановить права незаконно задержанных за проведение мирного одиночного пикета, во всех случаях носило формальный характер, и процессы проходили по одному и тому же сценарию.

В зале суда присутствовали задержанный, его адвокаты, судья и в отдельных случаях несколько человек публики.

Защита сразу же настаивала на отсутствии признаков состава административного правонарушения в действиях обвиняемых. Административное задержание не имело законного основания, что является нарушением статьи 5 в совокупности со статьей 10 и/или II Конвенции.

Наблюдатели зафиксировали многочисленные нарушения статьи 6 Конвенции, которые впоследствии были отражены в апелляционных жалобах.

В каждом процессе защита в целях обеспечения состязательности сторон ходатайствовала о привлечении прокурора в качестве стороны обвинения и снятия тем самым функции обвинения с суда, который, будучи независимым и беспристрастным, в соответствии со стандартами статьи 6 Конвенции, не должен брать на себя функцию представления доказательств обвинения. Ни разу эти ходатайства не были удовлетворены, следовательно, ни в одном процессе не была обеспечена состязательность сторон — краеугольный камень права на справедливое судебное разбирательство.

Судьи никак не демонстрировали заинтересованность в объективном рассмотрении дела: не задавали уточняющих и разъясняющих вопросов стороне защиты, не исследовали доказательства. Судьи, как правило, говорили столь невнятно, быстро и тихо, что их не могла понять не только публика в зале, но и адвокаты, не помогали даже микрофоны.

Гарантией обеспечения состязательности процесса является возможность своевременного комментирования материалов дела. Судьи неоднократно отказывали защите предоставить слово. В одном из процессов судья не только прерывала защиту, ограничивая ее в возможности изложить позицию перед судом, но и грубо прервала адвоката в конце судебного разбирательства, отказавшись выслушать резюмирующее выступление защиты и удалившись в совещательную комнату.

Ни один судья ни разу не удовлетворил ходатайства защиты о ведении протокола и аудиозаписи процесса.

Кроме того, защита настаивала на вызове в судебное заседание в качестве свидетелей лиц, доставлявших задержанных, составивших протокол об административном правонарушении, сообщивших фактически обвинительные обстоятельства для протоколов. В рассмотренных делах обвиняемые были задержаны через несколько минут после начала одиночных пикетов. Для соблюдения условий законного и пропорционального вмешательства государства в гарантированные статьями Ю и II Конвенции права, представители власти должны были доказать, что вмешательство было необходимо для соблюдения целей части 2 указанных статей. Этот крайне важный момент многократно подчеркивался Европейским судом по правам человека¹. ЕСПЧ в подобных делах исследует в первую очередь, было ли преследование заявителей осуществлено в соответствии с законом, преследовало ли оно легитимную цель, то есть было ли оно направлено на защиту здоровья, нравственности или общественной безопасности. Показания свидетелей в зале суда могли подтвердить или опровергнуть легитимность этих целей по обстоятельствам конкретного дела, однако и эти ходатайства судьи оставляли без удовлетворения.

Каждое из судебных разбирательств завершилось назначением штрафа обвиняемому.

¹ Примов и другие против России (жалоба № 17391/06).

Рассмотрение дел Московским городским судом

26 июня, в самый разгар проведения большинства протестных мероприятий, в том числе одиночных пикетов, Пленум Верховного суда РФ принял Постановление № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях», где снова обратил внимание судов на то, что одиночные пикеты согласования не требуют. Это дало основание защите полагать, что суд апелляционной инстанции учтет данную позицию и восстановит права незаконно задержанных за проведение одиночного пикета.

Сроки апелляционного рассмотрения дела нельзя назвать разумными: судебные заседания были назначены на сентябрь, в то время как пикеты проводились в июне. Следует отметить, что даты предстоящего апелляционного рассмотрения по некоторым делам все еще неизвестны.

При рассмотрении дела в Московском городском суде защита придерживалась той же позиции, что и в суде первой инстанции за исключением того, что не заявляла ходатайств о вызове свидетелей, предполагая, что положения Постановления № 28 довольно ясно сообщают об отсутствии необходимости уведомлять власти при проведении одиночного пикета.

Судьи внимательно слушали представление позиции защиты, задавали уточняющие вопросы по существу, видно было, что они с нетипичным для апелляционной инстанции интересом относились к доводам защиты, но тем не менее решения Тверского районного суда оставили в силе.

Наблюдатели отметили вопиющее нарушение в одном из судебных рассмотрений: судья перед оглашением решения не удалялся в совещательную комнату. Со словами «мы же с вами все понимаем» он приступил к оглашению сразу после заключительных слов защиты.

Таким образом, представителями государства, включая судебную власть, были допущены многочисленные нарушения прав

человека, гарантированных Конвенцией, которые так и не были восстановлены на национальном уровне, что вынуждает жертв обращаться за защитой в ЕСПЧ.

Рекомендации

Порочная практика рассмотрения дел об административных правонарушениях в российских судах складывалась много лет, ситуация с действием президентского указа лишь акцентировала внимание на существующих системных проблемах.

Предполагая, что права гражданина на национальном уровне восстановить не удастся, следует исходить из того, что придется подавать жалобу в ЕСПЧ, и, учитывая позицию судебного органа Совета Европы, фиксировать все нарушения Конвенции при задержании и в ходе рассмотрения дела в судах.

Во-первых, уже при задержании следует делать отметки в протоколах об административном правонарушении о ложном изложении фактов и своем несогласии с ними.

Во-вторых, в первой инстанции рекомендуется отмечать, что право на выражение мнения гарантируется статьей 10 Конвенции, а право собираться мирно и без оружия статьей 11 Конвенции, и эти права могут быть ограничены лишь при определенных условиях.

В-третьих, даже если речь идет о необходимости уведомлять власти о проведении публичного мероприятия, что не требуется для проведения одиночного пикета, ЕСПЧ в деле «Новикова и другие против России» указывал, что отсутствие уведомления и последующая «незаконность» события, которое, по мнению властей, должно согласовываться, не дает карт-бланш властям на вмешательство. Им по-прежнему необходимо ограничивать вмешательство требованиями соразмерности, пропорциональности и необходимости в демократическом обществе¹.

¹ Параграф 163 решения по делу «Новикова и другие против России» (жалобы № 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 и 35015/13).

В-четвертых, при нарушении статей 10 или 11 Конвенции по отдельности или в совокупности задержание лица является незаконным, так как отсутствует состав правонарушения. Следовательно, может идти речь о нарушении статьи 5 в совокупности со статьями 10 и/или 11 Конвенции.

В-пятых, несоблюдение стандартов статьи 6 Конвенции также должно фиксироваться. Необходимо уже с начала судебного рассмотрения заявлять ходатайства об аудиопротоколировании, о необходимости представления стороны обвинения прокурором для обеспечения состязательности сторон, о вызове свидетелей, которых участники процесса могли бы подвергнуть перекрестному допросу, о приобщении имеющихся у защиты доказательств отсутствия правонарушения. защите рекомендуется вести собственную аудиозапись процесса.

В-шестых, при апелляционном рассмотрении дела необходимо повторно не только изложить позицию, но заявить ходатайства.

Гражданин и прокуратура

Методика проведения обследования помещения прокуратуры

Целью проведения обследования служит изучение доступности, в том числе для маломобильных людей, информационной наполненности, удобства, а также безопасности нахождения в помещении. Результаты обследования будут переданы в Генеральную прокуратуру РФ.

При проведении обследования необходимо руководствоваться следующими нормативными правовыми актами:

- 1) статьями 32 и 33 Конституции РФ;
- 2) Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- 3) Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- 4) Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (распространяется на проведение общественными организациями общественного мониторинга деятельности государственных органов);
- 5) Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- 6) Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 года № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»;

- 7) Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- 8) Федеральным законом от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»;
- 9) Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генпрокуратуры РФ от 11 мая 2016 года № 276;
- 10) Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генпрокуратуры РФ от 30 января 2013 года № 45;
- 11) приказом Генпрокуратуры РФ от 27 октября 2004 года № 29 «Об обеспечении исполнения требований федерального законодательства об обязательном ношении форменного обмундирования»;
- 12) приказом Генпрокуратуры РФ от 22 января 2009 года № 19 «О мерах по реализации в органах прокуратуры Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 4 октября 2008 г. № 1441 «Об учреждении геральдического знака — эмблемы и флага прокуратуры Российской Федерации»;
- 13) ГОСТ Р 12.2.143-2009. Система стандартов безопасности труда (ССБТ). Системы фотолюминесцентные эвакуационные;
- 14) муниципальными нормативно-правовыми актами, регламентирующими правила благоустройства.

Для проведения мониторинга не требуется каких-либо специальных разрешений и согласований со структурным подразделением органа государственной власти.

В ходе мониторинга изучается общедоступная информация, размещенная в местах общего доступа, а также работа представителя органа государственной власти, непосредственно затрагивающая права участника мониторинга.

Важное условие проведения мониторинга — недопустимость провокаций или конфликтных ситуаций с сотрудниками прокуратуры. Избегайте любых перепалок!

Анкета включает в себя четыре независимых мониторинга:

- 1) мониторинг № 1 «Исполнение законодательства прокуратурой РФ» (до входа в здание прокуратуры);
- 2) мониторинг № 2 «Соблюдение правил пожарной безопасности» (без общения с сотрудниками прокуратуры);
- 3) мониторинг № 3 «Наличие и доступность информации в прокуратуре» (без общения с сотрудниками прокуратуры);
- 4) мониторинг № 4 «Работа сотрудников прокуратуры с заявителями и исполнение приказов Генеральной прокуратуры РФ».

Рекомендуем заполнять анкету, исходя из собственных возможностей и навыков взаимодействия с сотрудниками прокуратуры.

Учтите, что не всегда сотрудники прокуратуры адекватно реагируют на вопросы мониторинга № 4.

При осуществлении мониторинга не обязательно заполнять все разделы.

В ходе проверки желательно зафиксировать на фото:

- 1) фасад здания (указатель улицы и номера дома);
- 2) вход (крыльцо, двери);
- 3) информационные стенды;
- 4) планы эвакуации, средства пожаротушения;
- 5) фотографировать сотрудника прокуратуры, осуществляющего прием, можно только с его согласия, если он отказывает, делается соответствующая запись в анкете.

Итоги мониторинга рекомендуется направлять Василию Рыбакову (rvn80@yandex.ru) или же в форме заявления в электронную приемную Генеральной прокуратуры РФ (<https://ipriem.genproc.gov.ru/contacts/ipriem>).

Анкета мониторинга №1

Дата проведения	
Гражданский контролер	
Субъект РФ	
Муниципалитет	
Прокуратура	
Адрес	

№	Предмет мониторинга	Да	Нет
1.1	Размещен ли в день государственного праздника флаг РФ на здании прокуратуры (ст. 4 ФКЗ № 1)?		
1.2	Размещен ли в день государственного праздника флаг прокуратуры на здании прокуратуры (ст. 3 приказа Генпрокуратуры РФ от 22.01.2009 № 19)?		
1.3	Размещен ли флаг РФ левее второго флага, если стоять лицом к нему (ст. 8 ФКЗ № 1)?		
1.4	Имеется ли эмблема прокуратуры на здании прокуратуры (ст. 1 приказа Генпрокуратуры РФ от 22.01.2009 № 19)?		
1.5	Имеется ли знак о запрете курения на входе на территорию прокуратуры (ст. 12 ФЗ № 15)?		
1.6	Имеется ли знак о запрете курения на входе в прокуратуру (ст. 12 ФЗ № 15)?		
1.7	Имеется ли указатель улицы и номера дома (муниципальный нормативный акт)?		
1.8	Имеются ли урны у входа в прокуратуру (муниципальный нормативный акт)?		
1.9	Имеются на фасаде здания прокуратуры ли существенные повреждения (муниципальный нормативный акт)?		
1.10	Оборудован ли вход в прокуратуру пандусом, обеспечен ли беспрепятственный доступ лиц с ограниченными возможностями в здание прокуратуры иным способом (муниципальный нормативный акт или ФЗ № 181)?		

Примечания:

Анкета мониторинга № 2

№	Предмет мониторинга	Да	Нет
2.1	Имеется план эвакуации с указанием в левом нижнем углу разработчика плана (ГОСТ Р 12.2.143-2009)?		
2.2	Соответствует ли плану эвакуации расстановка средств пожаротушения (ГОСТ Р 12.2.143-2009)?		
2.3	Имеются ли средства пожаротушения (ГОСТ Р 12.2.143-2009)?		
2.4	Имеются ли указатели путей эвакуации (ГОСТ Р 12.2.143-2009)?		
2.5	Имеется ли пожарная сигнализация (ГОСТ Р 12.2.143-2009)?		
2.6	Имеются ли запасные выходы с указателями (ГОСТ Р 12.2.143-2009)?		

Примечания:

Анкета мониторинга № 3

№	Предмет мониторинга	Да	Нет
3.1	Имеются ли информационные стенды в помещении прокуратуры?		
3.2	Размещена ли на информационном стенде информация, где могут быть обжалованы действия сотрудников прокуратуры?		
3.3	Размещен ли на информационном стенде телефон дежурного прокурора?		
3.4	Имеется ли информация о графике приема?		
3.5	Имеется ли информация о приеме граждан в вечернее время и выходные дни?		

Примечания:

Анкета мониторинга № 4

№	Предмет мониторинга	Да	Нет
4.1	Надето ли на сотрудника прокуратуры, ведущего прием посетителей, форменное обмундирование (приказ Генпрокуратуры РФ от 27.10.2004 № 29)? Отметьте «нет», если сотрудник прокуратуры после замечания не устранил нарушение		
4.2	Возможно ли осуществить видеозапись приема (принцип гласности работы прокуратуры)?		
4.3	Возможно ли сфотографировать сотрудника прокуратуры, осуществляющего личный прием (принцип гласности работы прокуратуры)?		
4.4	Вежливо ли общается сотрудник прокуратуры с посетителями во время приема?		
4.5	Возможно ли оставить устное обращение во время личного приема? (п. 7.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан)?		
4.6	Зафиксировал ли устное сообщение сотрудник прокуратуры в журнале для регистрации обращений граждан или информационной базе (п. 7.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан)?		
4.7	Наставлял ли сотрудник прокуратуры на необходимости подачи письменного обращения?		

Примечания (желательно указать, был ли сотрудник прокуратуры изначально одет в форменное обмундирование):

ЗАЯВЛЕНИЕ

«_» _____ 20__ года мною, _____, был осуществлен мониторинг _____ прокуратуры.

Анкету, в которой зафиксировано увиденное мной прилагаю.

Прошу принять меры предусмотренные законодательством РФ.

Подпись

Важно отметить, что достижение каких-либо результатов возможно только в результате системного подхода. Целесообразно проводить мониторинг не менее трех раз в год, до устранения всех ранее выявленных недостатков.

Данный мониторинг был апробирован в 23 субъектах РФ на Ю1 подразделении прокуратуры РФ.

Так, в частности, в Свердловской области в результате настойчивости гражданских наблюдателей сотрудники прокуратуры привели в соответствие с требованиями законодательства информационные стенды, свой внешний вид, оформление зданий прокуратур, перестали требовать от граждан на личных приемах письменных заявлений и стали вносить содержание устного обращения в журнал для регистрации и давать письменные ответы. У сотрудников прокуратуры поубавилось ощущение безнаказанности и вседозволенности, значительно меньше стало проявлений хамства в отношении к посетителям.

Желающие принять участие в мониторинге прокуратуры могут сообщить об этом по электронному адресу gvn80@yandex.ru.

В дальнейшем планируется внедрить мониторинг № 5 «Качество ответов сотрудников прокуратуры на письменные обращения граждан РФ».

Результаты мониторинга призывных пунктов

В июле по инициативе МХГ и правозащитной инициативы «Гражданин и Армия» была проведена кампания по мониторингу призывных пунктов. Целью мониторинга был сбор данных об открытости военных комиссариатов и соблюдении прав граждан на доступ к информации об их правах и обязанностях при первичной постановке на воинский учет, при призыве на воинскую службу, включая информацию о конституционном праве граждан на альтернативную гражданскую службу (АГС).

При подготовке к мониторингу была разработана краткая инструкция для участника, в которой представлены сведения о координации кампании; руководство, как присоединиться к кампании и провести проверку призывного пункта; доработанная с учетом опыта 2017 года анкета мониторинга.

В мониторинге приняли участие 15 волонтеров из Москвы, Костромской, Воронежской, Новосибирской областей, Республики Татарстан и Республики Марий Эл.

Наиболее полно удалось провести мониторинг призывных пунктов Москвы. Волонтеры посетили 17 из 29 призывных пунктов — более половины (58%). В других регионах, как правило, был посещен один призывной пункт.

В ходе мониторинга по единой форме анкеты проверялись следующие характеристики призывных пунктов: 1) допуск граждан на призывной пункт; 2) возможность фотосъемки; 3) информация о должностных лицах, участвующих в призыве на военную службу; 4) информация о правах призывников; 5) информация о праве на АГС.

Допуск граждан на призывной пункт

Законом организация призыва на военную службу возложена на военный комиссариат. При этом осуществляет призыв на военную службу и направление на АГС специально создаваемая призывная комиссия, председателем которой является глава муниципального образования. Из этого следует, что призывные пункты являются гражданскими (невоенными) учреждениями, принятие решений, связанных с призывом, возложено на муниципальную власть, а военные комиссариаты должны ей содействовать.

Как правило, призывной пункт располагается в помещении военного комиссариата, в отделении подготовки и призыва граждан на военную службу. Некоторые призывные пункты (отделения подготовки и призыва граждан на военную службу) территориально обособлены от других подразделений военного комиссариата. Такую практику следует признать более соответствующей гражданскому характеру призывных пунктов и духу закона.

В ходе мониторинга в 34% случаев волонтеры смогли свободно пройти на призывной пункт, в т. ч. и по причине отсутствия пропускного режима на территориально обособленных призывных пунктах. Как правило, это было следствием слабого контроля на пропускном пункте. В остальных случаях пропускной режим осуществлялся в полном объеме, и при входе в военный комиссариат паспортные данные заносились в специальный журнал (43% посещений). Фактически беспрепятственно, но контролируемо призывные пункты смогли посетить 77% волонтеров. Остальным не удалось пройти на призывной пункт без дополнительного разрешения военного комиссара или необходимости представить дополнительные документы, помимо паспорта.

Фотосъемка на призывном пункте

Как сказано выше, призывные пункты не являются военными учреждениями. В отделениях подготовки и призыва граждан

дан на военную службу не ведется работа со сведениями, относящимися к государственной тайне. Поэтому ограничение использования на призывных пунктах технических средств, позволяющих производить фотосъемку, является необоснованным и не необходимым вмешательством в права призывников.

В военном комиссариате может быть установлен разный режим использования технических средств в разных помещениях. Однако по результатам мониторинга установлено, что в 28% военных комиссариатов фото- и видеосъемка на призывных пунктах запрещена. В других случаях, несмотря на размещенные объявления о запрете пользования фотовидеоаппаратурой и мобильными телефонами, их использование разрешалось руководством военных комиссариатов. Более того, контроль за использованием гражданами мобильных устройств фактически не ведется. При входе в военный комиссариат и на призывной пункт, как правило, отсутствуют металлоискатели и камеры хранения, осмотр не производится.

О должностных лицах, участвующих в призыве на военную службу

Ситуация с наличием на призывных пунктах информации о должностных лицах военного комиссариата, членах призывной комиссии и врачах, к сожалению, не является безупречной. В 32% призывных пунктов отсутствует информация о начальнике и других сотрудниках военного комиссариата. В половине случаев для посетителей военкомата недоступна информация о персональном составе призывной комиссии. В 38% — отсутствуют сведения о персональном составе врачей, участвующих в медицинском освидетельствовании (отсутствует как общий список, так и Ф. И. О. на дверях кабинетов). Таким образом, граждане не знают, кто рассматривает их дела, кто принимает решения, касающиеся их прав и обязанностей. При этом информация о вышестоящих органах, прокуратуре, горячих линиях по противодействию коррупции представлена почти везде (92%).

О правах призывников

В целом информация о правах призывника представлена почти во всех военных комиссариатах (95%), но зачастую не в полном объеме и не всегда в актуальном варианте. На 19% стендов не представлены статьи 23, 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (отсрочки и освобождения от призыва на военную службу), еще реже представлена статья 28 о порядке обжалования решения призывной комиссии. Выявлены случаи размещения на стендах неактуальной информации об отсрочках (без учета изменений, внесенных в 2008-м и последующих годах).

Впервые в ходе мониторинга проверялось наличие на призывных пунктах информации о порядке ознакомления с личным делом призывника. Этот вопрос недостаточно урегулирован в законодательстве, в связи с чем призывники и их представители часто сталкиваются с отказами в ознакомлении с личным делом, что затрудняет защиту их прав. Мониторинг полностью подтвердил наличие у призывников серьезных трудностей с ознакомлением со своим личным делом. В 89% призывных пунктов не было никакой информации о порядке ознакомления с личным делом призывника.

О праве на АГС

В большинстве призывных пунктов есть информация о праве на АГС, как минимум размещена часть 3 статьи 59 Конституции РФ (90%). В 81% призывных пунктов есть стенд об АГС. Как правило, там размещены выдержки из Закона «Об альтернативной гражданской службе», но в некоторых случаях также размещаются другие материалы (ответы на вопросы, информация о должностных лицах, к которым следует обращаться по АГС).

Однако иногда информация представлена в неполном и неактуальном виде. Так, например, может быть не представлена

информация о сроках и порядке подачи заявления на АГС и порядке его рассмотрения (на призывном пункте ОВК Раменского района Москвы). На призывном пункте ОВК Коптевского района Москвы размещена неактуальная информация. На двух призывных пунктах была обнаружена неактуальная информация о сроках прохождения АГС (ОВК Замоскворецкого района Москвы, ОВК г. Костромы).

Результаты мониторинга и выявленные на призывных пунктах недостатки будут доведены до глав муниципальных образований, высших должностных лиц субъектов РФ и военных комиссариатов субъектов РФ, в которых прошел мониторинг.

Мониторинг психоневрологических интернатов

В Республике Коми и Москве прошли пилотные кампании мониторинга психоневрологических интернатов (ПНИ)

В рамках кампании были организованы посещения ПНИ группами волонтеров с привлечением экспертов для оценки открытости и доступности учреждений социального обслуживания. Как правило, мониторинг проводился группами с разным составом участников, который почти не повторялся, в результате чего минимизировалось субъективное отношение наблюдателей, и оценку учреждений можно считать объективной и независимой.

ПНИ — полузакрытые учреждения, по этой причине проживающие в них люди находятся в более уязвимом положении, чем обычные граждане, они почти полностью зависят от администрации и по сути лишены возможности самостоятельно защищать свои права. Как следствие, в подобных учреждениях объективно гораздо больше возможностей для унижения человеческого достоинства и различных злоупотреблений.

Проведенный мониторинг — один из первых опытов участия граждан в оценке открытости и доступности стационарных учреждений для социального обслуживания лиц, страдающих психическими расстройствами, утративших частично или полностью способность к самообслуживанию и нуждающихся по состоянию психического, а нередко и физического здоровья в постоянном уходе и наблюдении.

При разработке методологии мониторинга ПНИ инициативная группа основывалась на опыте подобных исследований в иных закрытых и полузакрытых государственных учрежде-

ниях: судах, подразделениях МВД, следственных изоляторах и иных учреждениях пенитенциарной системы, психиатрических больницах, военных комиссариатах и прочих.

В конце 2017 года в Республике Коми сформировалась инициативная группа из представителей различных социально ориентированных некоммерческих организаций. Опираясь на факты, свидетельствующие о существовании проблем в деятельности ПНИ, инициативная группа приняла решение об организации правозащитного мониторинга. Между МХГ и Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации были достигнуты договоренности о проведении в Республике Коми мониторинга ПНИ в качестве пилотного проекта, который в будущем будет распространен на другие регионы. Всего волонтеры посетили четыре ПНИ.

Летом 2018 года мониторинг ПНИ проводился уже в Москве. Содействие в его проведении оказали Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и его московский департамент. Лишь отметим, что с Московским департаментом труда и социальной защиты населения взаимодействие было в целом конструктивным, но не всегда оперативным. Сам мониторинг проводился с середины августа по начало октября, и в нем было задействовано более 25 волонтеров, большинство из которых пришли из волонтерского центра Сахаровского центра. За это время в Москве было посещено 12 ПНИ.

Мониторинг проводился по следующей схеме:

- инициативная группа договаривается о мониторинге с профильным органом исполнительной власти (министерством труда, департаментом социальной защиты);
- с помощью волонтеров изучаются сайты выбранных для мониторинга социальных учреждений, размещенная в свободном доступе информация об их деятельности, собираются сведения о происшествиях, заполняется база контактов и иной информации для последующего использования в ходе мониторинга;
- изучаются материалы ресурса, созданного для публикации данных о проверках ПНИ надзорными органами, в случае необходимости делаются запросы в надзорные

органы с целью уточнения и выявления проблемных мест в работе ПНИ;

- группы волонтеров и экспертов посещают выбранные ПНИ, осматривают территорию учреждений и помещения, общаются с представителем администрации ПНИ, работниками (специалистами и персоналом), получателями социальных услуг (ПСУ) и их родственниками, заполняя в ходе посещения карты наблюдения и опросные листы;
- особое внимание уделяется организации доступной среды для людей с инвалидностью, обеспечению необходимой информацией заинтересованных групп (работников, ПСУ, их родственников), в том числе правовой, взаимодействию учреждений с родственниками ПСУ, волонтерами, системам трудовой реабилитации, социальной адаптации и социализации для ПСУ, соблюдению прав граждан (в том числе трудовых прав работников ПНИ, ПСУ, их родственников);
- по результатам посещения готовится доклад, который направляется профильным органам исполнительной власти, директору ПНИ, а также Министерству труда и социальной защиты РФ;
- выявленные в ходе мониторинга факты используются в дальнейшей работе, в том числе с привлечением правозащитных организаций, для достижения конечной цели — улучшения работы ПНИ.

Максимальный эффект может быть достигнут при организации постоянного гражданского наблюдения за ПНИ, точечного мониторинга конкретных проблем в их работе, при привлечении большего числа экспертов из правозащитных организаций, организаций, специализирующихся на защите прав людей с инвалидностью, на защите прав детей с особенностями развития и т. п.

Мы с большим удовлетворением отмечаем, что в Москве организаторам мониторинга удалось заинтересовать большинство директоров ПНИ в продолжении сотрудничества.

Помимо прочего, данный мониторинг помогает его участникам и участникам максимально близко познакомиться с деятель-

ностью ПНИ, увидеть их своими глазами, бороться со стереотипами, так или иначе, связанными с проживающими в ПНИ людьми.

В настоящее время результаты наблюдения московских ПНИ находятся в стадии обработки, мы надеемся, что сможем их презентовать в следующей публикации.

Контактные адреса: monitoringpni@gmail.com (инициативная группа в Республике Коми), eurosocialist@gmail.com (инициативная группа в Москве).

Итоговый отчет о кампании «Гражданин и полиция — 2018» в Ростовской области

Кампания «Гражданин и полиция» проводится в Ростовской области с 2014 года. За это время в мониторинге подразделений полиции приняли участие более 100 гражданских активистов (члены ОНК Ростовской области, представители некоммерческих организаций, общественных советов, общественных палат и др.), которые более 600 раз посетили различные подразделения полиции Ростовской области (ГУ МВД России по Ростовской области, УТ МВД России по СКФО): участковых уполномоченных, дежурные части отделов полиции, отделы по вопросам миграции, дорожно-патрульную службу, патрульно-постовую службу, МРЭО. Провели более 65 рабочих встреч — совещаний с руководством и сотрудниками полиции. Благодаря мониторингу и освещению его в СМИ население области получило более объективную информацию о деятельности сотрудников полиции, их служебных обязанностях, проблемных моментах и положительном опыте работы, что позволило значительно повысить открытость и уровень доверия общества к органам внутренних дел, уменьшить коррупционные проявления, сделать работу правоохранительных органов более понятной для населения. По итогам каждого мониторинга его участники готовили отчеты с перечислением выявленных проблем и рекомендациями по улучшению ситуации в подразделениях и оперативно направляли их руководству территориальных органов МВД в РО. У гражданских активистов сложились рабочие, конструктивные отношения с их сотрудниками и руководством. Накоплен уникальный для России опыт совместного взаимодействия. Снято

пять учебно-методических фильмов по проведению мониторинга подразделений МВД.

В 2016 году между начальником ГУ МВД России по РО генерал-лейтенантом полиции А. П. Ларионовым и председателем ОНК РО Л. В. Петрашисом, учитывая важность и социальную значимость мониторинга подразделений внутренних дел, было достигнуто соглашение о том, что мониторинг деятельности областной полиции будет проводиться на постоянной основе, без привязки к календарному плану кампании «Гражданин и полиция».

В сентябре 2017 года, после окончания кампании «Гражданин и полиция», член Общественного совета при МВД России, председатель Московской Хельсинкской Группы Л. М. Алексеева направила письма поддержки круглогодичного мониторинга деятельности полиции в Ростовской области до 2019 года, учитывая актуальность, социальную значимость, успешный опыт проведения общественного контроля, конструктивное взаимодействие гражданских активистов с руководством и сотрудниками областной полиции, министру внутренних дел России генералу-полковнику полиции В. А. Колокольцеву и новому начальнику ГУ МВД России по Ростовской области генералу-майору полиции О. П. Агаркову.

После получения ответа на обращение Алексеевой, 17 октября, председатель ОНК РО, координатор мониторинга полиции в Ростовской области Л. В. Петрашис обратился к Агаркову с просьбой рассмотреть возможность проведения рабочей встречи для рассмотрения вопросов осуществления общественного контроля в местах принудительного содержания ГУ МВД России по Ростовской области, подведения итогов мониторинга подразделений ОВД, а также обсудить возможности его дальнейшего продолжения на территории региона.

22 ноября поступил ответ № 38/5-1547 за подписью заместителя начальника ГУ МВД России по Ростовской области полковника внутренней службы В. А. Нагоши, из которого было непонятно, продлен ли мониторинг полиции до 2019 года. В телефонном разговоре Нагоша пояснил, что общественным контролем за деятельностью полиции занимается Общественный

совет при ГУ МВД России по Ростовской области и поэтому необходимости в рабочей встрече пока нет, а значит, на 2019 год кампания «Гражданин и полиция» в Ростовской области не была продлена.

В 2018 году кампания «Гражданин и полиция» на территории Ростовской области проводилась в течение августа. Несмотря на сжатые сроки, ее участники провели более 120 мониторингов работы подразделений органов внутренних дел, мониторинг сайтов территориальных органов МВД, состоялась 21 рабочая встреча с руководством и сотрудниками подразделений и три рабочие встречи с руководством ГУ МВД РФ по РО и УТ МВД РФ по СКФО. Отмечены как положительные моменты в работе подразделений полиции, так и выявленные недостатки, совместно с представителями подразделений полиции выработаны рекомендации по их устранению.

Проблемы в работе подразделений внутренних дел Ростовской области, выявленные в ходе мониторинга в рамках кампании «Гражданин и полиция» с 2014 по 2018 год:

Дежурные части отделов полиции

1. Зафиксированы случаи нарушения пункта 18 Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 года № 301, согласно которому задержанные на срок более 3 часов лица обеспечиваются в ночное время местом для сна, постельными принадлежностями и постельным бельем — проблема появилась в 2018 году.

2. В некоторых дежурных частях специальные помещения для содержания задержанных лиц (СПСЗЛ) отсутствуют либо не соответствуют нормам Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан,

утвержденного приказом МВД России от 30 апреля 2012 года № 389.

3. В некоторых дежурных частях содержимое аптечки не соответствует приказу Минздравсоцразвития РФ от 5 марта 2011 года № 169н «Об утверждении требований к комплектации изделия-ми медицинского назначения аптечек для оказания первой помощи работникам».

4. В некоторых дежурных частях отсутствуют помещения для работы с доставленными гражданами либо не соответствуют требованиям Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции...

5. Зафиксированы случаи некорректного ведения книги учета доставленных и ведомостей по предоставлению постельных принадлежностей и горячего питания (согласно Порядку организации питания лиц, задержанных за административное правонарушение, утвержденному приказом ГУ МВД России по Ростовской области № 267 от 2014 года).

6. Проблемы, связанные с ведением документации по медицинскому осмотру, санитарной обработке и выводу на прогулки административно арестованных, а также распределение связанных с этим обязанностей между сотрудниками дежурных частей и ИВС — проблема появилась в 2018 году.

7. Недостаточно информации о работе дежурных частей в интернете: нет званий руководства, графика приема и т. п.

8. Отсутствие современной оргтехники.

9. Отсутствие информации, набранной шрифтом Брайля.

10. В некоторых отделах полиции отсутствуют или некорректно составлены планы пожарной эвакуации (от руки).

11. Невозможность свободного передвижения по большинству отделов полиции на инвалидной коляске, недоступность туалетов для маломобильных граждан.

12. В некоторых отделах полиции отсутствует информация о возможности обжалования действий сотрудников полиции; информация о правах доставленных и задержанных находится в труднодоступных местах.

13. Не всегда выделяется достаточное количество ГСМ на смену для следственно-оперативных групп.

Участковые уполномоченные полиции (УУП)

1. Нехватка сотрудников (низкая престижность должности УУП, «мальчик для битья», очень большая нагрузка — иногда на одного УУП приходится до четырех участков, ненормированный рабочий день — практически отсутствует свободное время, отсутствие перспектив, большое количество ДОПов и дисциплинарных взысканий, отсутствие служебного жилья).

2. Нехватка канцелярских принадлежностей, оргтехники.

3. Устаревшая оргтехника (часто приобретенная за свой счет), отсутствие интернета.

4. Плохое материально-бытовое состояние некоторых опорных пунктов.

5. Часть вывесок со старыми номерами УУП, на некоторых участковых пунктах полиции (УПП) у вывесок отсутствует подсветка.

6. Многие УУП ведут прием в отделе полиции, так как материально-техническое состояние УПП не позволяет проводить прием граждан.

7. Некоторые УУП не информируют граждан путем размещения объявлений о переносе приема на другой день.

8. Нехватка служебного автотранспорта (либо устаревший автопарк) у УУП в отдаленных районах, выделяется недостаточное количество ГСМ.

9. В УПП не хватает информационных стендов, у УУП нет визиток, отсутствуют схемы участков.

10. Неудобная застежка на значках, часто ломается (УУП меняет один-два значка за год).

11. Недостоверность информации на сайте по некоторым УУП (телефоны недоступны или не отвечают).

12. Некоторые УУП недостаточно корректно и вежливо общаются с гражданами.

ГИБДД

1. Устаревший парк автомобилей ДПС в территориальных ОМВД, батальоны ДПС, полк ДПС и спецрота ДПС оснащены более современными автомобилями.

2. Не всегда достаточное количество ГСМ выделяется на смену.

3. Не всегда на пропаганду безопасности дорожного движения выделяется достаточное количество сотрудников.

4. Белая форма одежды в летнее время (необходимо несколько комплектов, зачастую приобретение форменной одежды за счет личных сбережений).

5. Не всегда достаточный контроль, по мнению участников мониторинга, со стороны дорожного надзора ГИБДД за состоянием дорожного покрытия и ж/д переездов, затрудняющим движение транспортных средств.

Во время проведения мониторинга от сотрудников ДПС ГИБДД МВД России г. Ростова-на-Дону поступили жалобы на то, что социально-активные граждане снимают их на видеокамеры и выкладывают видеоролики в социальные сети с требованием привлечь к дисциплинарной ответственности сотрудников, которые во время проведения публичных мероприятий в Ростове-на-Дону с участием первых лиц области и города не выписывают протоколы об административных правонарушениях за парковку на газонах и тротуарах (под запрещающими знаками) в отношении водителей служебных автомобилей, принадлежащих администрации города и области. После служебных проверок, проведенных на основании данных видеороликов, сотрудников ДПС наказывают в дисциплинарном порядке.

МРЭО

1. Отсутствие терминалов для оплаты госпошлины.

2. Иногда не работает единая информационная база (в основном во вторник до обеда).

3. Многочисленные жалобы на качество обучения в автошколах: низкий уровень подготовки (внутренний экзамен сдают все курсанты, но практически никто из кандидатов в водители не сдает экзамены на право управления транспортным средством в МРЭО с первого раза), случаи коррупционных проявлений со стороны представителей автошкол (сдача экзамена за дополнительную плату). Как следствие — высокая аварийность с участием водителей, имеющих стаж вождения менее двух лет, начинающих водителей.

4. Наличие коммерческих фирм вблизи МРЭО, которые оказывают платные услуги по постановке на учет и снятию с учета ТС, прохождению государственного техосмотра без представления автомобиля на линию диагностики.

Отделы по вопросам миграции (ОВМ)

1. Низкий уровень оплаты вольнонаемных сотрудников.
2. Повышенная нагрузка на сотрудников.
3. Нет голосовой системы управления очередью.
4. Устаревшая оргтехника и оборудование.
5. График приема граждан в ОВМ практически не оставляет времени для подготовки служебной документации (составляют в свободное время).
6. Учебные занятия проходят в выходные дни из-за графика приема граждан.
7. Некоторые помещения ОВМ требуют ремонта.
8. Отсутствие для слабовидящих людей информации с использованием шрифта Брайля.
9. В некоторых ОВМ отсутствуют или некорректно составлены планы пожарной эвакуации (от руки).
10. Проблемы, связанные с отсутствием электронного документооборота между МФЦ и ОВМ.
11. Проблемы, связанные с приказом МВД России от 31 декабря 2017 года № 984, с невозможностью дать ответ на запросы различных инстанций о составе семьи.

12. Невозможность свободного передвижения по большинству ОВМ людям на инвалидных колясках, недоступность для них туалетов.

Анализ информации по телефонному мониторингу подразделений полиции

На сайте Госавтоинспекции очень удобно организован фильтр подразделений, позволяющий найти контакты подразделений <https://гибдд.рф/divisions/> по их функциям, региону, типу подразделения. Большую проблему представляет отсутствие сведений о режиме работы подразделений.

На портале мвд.рф поиск отделов полиции довольно сложен, например если выбрать в меню «Контакты → Ваш участковый / Отдел полиции» для города Волгодонска, будут показаны только участковые. Для того чтобы узнать информацию об отделах полиции в Волгодонске, нужно выбрать «Контакты → Территориальные органы Главного управления» и на открывшейся странице выбрать «Межмуниципальное управление МВД России «Волгодонское», что совсем не очевидно.

На мвд.рф и гибдд.рф в разделе «Прием обращений» нельзя использовать функции выделения текста, копирования и вставки, что лишает граждан возможности заранее подготовить обращение, а затем скопировать его и вставить на сайте. Непонятно, зачем это сделано. Можно лишь предположить, что это попытка уменьшить число обращений, поскольку в остальных разделах сайтов данные функции работают.

Мониторинг сайта https://61.мвд.рф/Kontaktnaja_informacija по подразделениям УУП показал:

- ❑ телефоны участковых иногда указаны неверно;
- ❑ не всегда указаны верно участки, на которых работают участковые;
- ❑ не всегда приведено звание УУП.

Можно сделать вывод, что информация на сайте обновляется редко.

Итоговый отчет о кампании «Гражданин и полиция — 2018» в Сочи и Туапсинском районе Краснодарского края

Кампания «Гражданин и полиция» проходила с 15 по 31 августа, в седьмой раз в Сочи и второй — в Туапсинском районе. Бесменным координатором кампании остается Семен Леонидович Симонов. Всего было посещено 15 отделов и пунктов полиции (пять из них линейные), пять отделов по вопросам миграции, пять участковых пунктов и один пост патрульно-постовой службы. В посещениях приняли участие 12 граждан, включая шестерых членов общественных советов при УВД России по г. Сочи и Сочинском ЛУ МВД России на транспорте.

Участники посчитали важным отметить заместителя начальника ОВСМИ УИ и ОС ГУ МВД России по Краснодарскому краю Александра Владимировича Рунова, начальника дежурной части УВД по г. Сочи Романа Васильевича Палария, старшего специалиста направления по связям со СМИ Сочинского ЛУ МВД России на транспорте Елену Александровну Катаниди, и. о. заместителя начальника полиции Сочинского ЛУ МВД России на транспорте Владимира Владимировича Ежова за содействие в проведении кампании и направили в адрес их руководства письма с предложением объявить им благодарность.

Активно помогли в проведении кампании члены общественных советов при территориальных органах внутренних дел. Председатель Общественного совета при УВД по г. Сочи Александр Васильевич Алексеенко организовал взаимодействие с членами совета в разных районах города, а член Обществен-

ного совета при Сочинском ЛУ МВД России на транспорте Лев Львович Кожевников посетил три подразделения и поддержал замечания.

После посещения подразделений ГУ МВД России по Краснодарскому краю и УТ МВД России по ЮФО в г. Сочи и Туапсинском районе участники кампании отметили, что сотрудники полиции проводят большую работу, чтобы сделать свои услуги и информацию о деятельности доступными. Замечания граждан, сделанные на основе требований законодательства и ведомственных актов, принимаются во внимание.

По итогам кампании были проведены рабочие встречи с участием замначальника УВД по г. Сочи — начальника полиции полковника полиции А. С. Бондарева, начальника отдела по охране общественного порядка УВД по г. Сочи подполковника полиции П. А. Бурчакова, а также замначальника Сочинского ЛУ МВД РФ на транспорте полковника внутренней службы А. Ф. Беловицкого. На этих встречах координатор кампании сделал ряд предложений, связанных с размещением информации на сайте и возможностью обращения в полицию через интернет, организацией доступности полиции для разных категорий населения, размещением необходимой и наглядной информации при входах и внутри подразделений, организацией комфортного ожидания в местах приема посетителей, вежливым и корректным обращением сотрудников полиции с гражданами, обеспечением участковыми необходимыми ресурсами, а также предоставлением им достаточного времени отдыха и компенсаций за переработку.

Очень важно продолжать работать над повышением доверия граждан к полиции и уделять больше внимания вопросам открытости и доступности, значительная часть которых отражена в ведомственных актах МВД России.

Позитивные перемены в деятельности полиции

Мониторинг интернет-ресурсов территориальных органов МВД России (23.мвд.рф, сочи.23.мвд.рф, туапсе.23.мвд.рф, 23.мвд.

рф/ms, юфрут.мвд.рф) показал, что на них размещена рекомендованная гражданами информация, например на сайте УВД по г. Сочи имеются контакты отделов управления и форма «обратной связи» для направления им обращений. Кроме того, обновлены «карточки» участковых, где представлены их фотографии, контакты, указаны время приема граждан и адреса участков. На сайте УТ МВД РФ по ЮФО в разделе «Структура» имеются все необходимые контакты отделов, отделения и пунктов Сочинского ЛУ МВД России на транспорте.

Зачастую подразделения полиции находятся рядом с остановками общественного транспорта, в иных случаях имеются указатели, помогающие гражданам в их нахождении. По итогам кампании прошлого года председатель Общественного совета при УВД по г. Сочи А. В. Алексеенко по инициативе координатора кампании С. Л. Симонова направил в администрацию Сочи предложения по размещению указателей в десяти местах расположения подразделений УВД по г. Сочи. В результате создана рабочая группа, куда предложено войти представителям Общественного совета. Сочинскому ЛУ МВД России на транспорте также предложено разместить дополнительные указатели к отделам и пунктам полиции на ж/д вокзалах и станциях Туапсе, Лазаревская, а также в аэропорту. Примером могут служить указатели, размещенные на железнодорожных вокзалах Сочи и Адлера по итогам кампаний предыдущих лет.

В этом году уделено больше внимания исследованию доступности полиции для людей с инвалидностью. Выделенные места на парковках имеются при линейных отделах полиции, поскольку они расположены на территориях железнодорожных станций и аэропорта, где инфраструктура создается предприятиями, не относящимися к полиции. Прошедшие в Сочи Паралимпийские игры способствовали значительному развитию безбарьерной среды. Многие подразделения полиции разместили при входе вывески, выполненные шрифтом Брайля, в других наблюдателям сообщили, что планируют их повесить в ближайшее время. Важным элементом организации безбарьерной среды являются тактильные мнемосхемы. Они встречаются крайне редко, поэтому отдельного упоминания заслуживает отдел полиции Лаза-

ревского района Сочи, где есть даже мнемосхема уборной, а ее помещение оборудовано специальными поручнями и кнопкой вызова. Аналогичные поручни в уборных есть также в отделах полиции на ж/д станции Адлер и Адлерского района г. Сочи.

До начала кампании координатору удалось согласовать с ответственными сотрудниками территориальных органов полиции разработку и размещение в подразделениях памяток о правах задержанных и обязанностях полиции, способах обращения в полицию и обжалования действий сотрудников, а также о субъектах общественного контроля. В ходе кампании наблюдатели обратили внимание, что памятки уже доступны для посетителей. По окончании кампании при активном участии граждан продолжилась разработка памяток по другим направлениям с целью улучшения наглядности стендов. Эта инициатива позитивно воспринята и поддержана руководителями органов внутренних дел в Сочи и, возможно, станет примером для всех регионов России.

Многие подразделения полиции разместили стенды на улице, что способствует более свободному доступу граждан к информации, так как теперь не нужно заходить в помещение отдела полиции и предъявлять документы.

В соответствии с приказом МВД России от 22 августа 2012 года № 808 о горячей линии МВД России, на входах в подразделения размещается телефонный номер по приему и учету сообщений о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел. В Краснодарском крае — 8 (861) 224-58-48 и 8 (861) 214-32-39 для линейных подразделений полиции. Этот номер размещен на служебном транспорте подразделений вместе с номером дежурной части. В исключительных случаях мероприятия по замене неактуальных номеров проводились в период проведения кампании.

В качестве мер реагирования на предложения по итогам прошлой годней кампании приведены в надлежащие состояние помещения приема граждан в подразделениях полиции Адлерского района Сочи. Довольно комфортные для граждан условия созданы в отделе полиции Хостинского района Сочи, где размещены кресла и столы, а по просьбе посетителей дежурный готов пре-

доставить им питьевую воду. Кулеры с водой и места для ожидания доступны посетителям в отделах по вопросам миграции. Как правило, во всех помещениях приема граждан исправно работают системы кондиционирования воздуха.

В этом году опрос участковых показал, что отсутствуют проблемы, связанные с обеспечением GSM для служебного транспорта и оплатой им мобильной связи. Участковые пункты поддерживаются в хорошем санитарно-техническом состоянии. Участковые делают все от них зависящее, чтобы условия в помещениях были комфортными как для приема посетителей, так и для организации их работы. Тем не менее многие помещения нуждаются в ремонте, но полиция не может его проводить, поскольку собственниками этих помещений являются органы местного самоуправления или другие организации.

Предложения по итогам кампании

1. Предложения по информационной открытости подразделений полиции в интернете:

- организовать доступ к полной и точной информации о местонахождении подразделений путем внесения в базу данных раздела «Ваш участковый / (линейный) отдел полиции» (с почтовым индексом, актуальным номером телефона дежурного и формой отправки обращения через интернет);
- обеспечить функционирование сервиса онлайн-записи на прием в ОВМ на сайте ГУВМ МВД РФ (сейчас она невозможна, так как не работает выбор даты приема);
- отделу полиции по Туапсинскому району разместить на своем сайте адреса подразделений (в настоящее время размещены только номера телефонов);
- УВД по г. Сочи дополнить на своем сайте раздел «Адреса отделов полиции по городу Сочи» почтовыми индексами отделов полиции, адресами пунктов полиции в Хосте, Дагомысе, Лоо, а также на Макаренко и Мамайке;

- ❑ разместить сведения о руководителях подразделений (отделов, отделений, пунктов) УВД по г. Сочи и отдела полиции по Туапсинскому району, график приема граждан и порядок записи на прием;
- ❑ обновить контактные данные участковых уполномоченных полиции в мобильном приложении МВД России;
- ❑ разместить на сайте УТ МВД РФ по ЮФО сведения об Общественном совете при Сочинском ЛУ МВД России на транспорте, включая его состав, контакты, анонсы и протоколы заседаний, кодекс этики, а также информацию о включении в состав Совета.

2. Рекомендовать органам местного самоуправления и ответственным на ж/д станциях Туапсе, Лазаревское и в аэропорту Сочи разместить указатели, ведущие к подразделениям полиции с разных сторон, обеспечить работу кнопок вызова полиции «Гражданин — полиция» на объектах транспортной инфраструктуры, а также разместить информацию о деятельности и контактах Сочинского ЛУ МВД России на транспорте на станциях, где отсутствуют подразделения данного управления.

3. Для организации доступности людям с инвалидностью предлагается:

- ❑ организовать на парковках места для транспортных средств людей с инвалидностью и контролировать, чтобы их занимали только посетители относящиеся к данной категории населения;
- ❑ обеспечить работу кнопок вызова сотрудников полиции при входах в подразделения, их размещение невысоко от тротуара, а также размещение рядом с ними знака на желтом фоне «Инвалид»;
- ❑ разместить надписи, выполненные шрифтом Брайля, с указанием названия подразделения;
- ❑ организовать возможность самостоятельного передвижения человека на инвалидной коляске с автостоянки до помещения приема посетителей;
- ❑ рассмотреть возможность создания дополнительных способов доступа к услугам полиции людям с инвалидностью, в том числе путем включения в составы общественных со-

ветов представителей организаций людей с инвалидностью.

4. Предложения по итогам ознакомления с информацией в подразделениях полиции:

- разместить при входе (на улице) в подразделения (ОВМ, УПП, СПП) телефон горячей линии, входящий в систему горячей линии МВД России, выделив его среди прочей информации;
- устранить ошибки в написании адресов сайтов территориальных органов МВД России;
- разместить стенды на высоте, удобной для чтения (в некоторых подразделениях стенды висят слишком высоко);
- привести освещение в помещениях приема граждан в соответствие с ГОСТ Р 55710-2013 «Освещение рабочих мест внутри зданий. Нормы и методы измерений»;
- продолжить совместную с общественностью работу по обновлению информации на стендах, составить перечень материалов, необходимых к размещению, разработать и изготовить на их основе наглядные памятки;
- рассмотреть возможность организации доступа к информационным стендам без необходимости предъявлять документы, удостоверяющие личность (например, разместить стенды перед входом в помещения там, где это еще не сделано).

5. Вместе с тем необходимо:

- обеспечить посетителям доступ к питьевой воде, актуальной юридической литературе, канцелярским принадлежностям и возможность писать заявления, заполнять формы;
- обеспечить гражданам доступ к уборным, т. е. открыть, обозначить двери знаками или надписями и поддерживать их санитарно-техническое состояние;
- разместить знаки запрета курения перед входами на территории, в здания и уборные;
- потребовать от сотрудников полиции быть корректными и вежливыми в общении с посетителями, не допускать высказываний, которые могут быть восприняты как оскорбительные.

6. Обеспечить:

- ❑ исправную работу подсветки вывесок «Участковый пункт полиции»;
- ❑ наличие в распоряжении участковых текста Конституции РФ и других необходимых к размещению в участковых пунктах нормативных правовых актов, настенных планов административного участка;
- ❑ размещение книги отзывов и предложений на видном и доступном для граждан месте;
- ❑ достаточное обеспечение оргтехникой, расходными материалами, визитками;
- ❑ достаточное время для отдыха участковых и компенсацию за работу сверх установленного графика.

Кроме того, рекомендовать главам районных администраций, руководителям территориальных органов самоуправления и других учреждений и организаций размещать на своих стендах информацию об отчетах участковых перед населением и их контакты, а членам общественных советов при территориальных органах МВД России рекомендовать участвовать в этих отчетах и содействовать участковым в организации их проведения.

Обратить внимание собственников на необходимость проведения текущего ремонта помещений участковых пунктов (там, где это необходимо).

Опыт участия в кампании «Гражданин и полиция»

В Сочи, как и в других российских городах, год спустя после принятия Федерального закона «О полиции» граждане обратили внимание на отсутствие нагрудных знаков у полицейских. Я решил присоединиться к общероссийской кампании «День проверки документов» и пригласил своих друзей и знакомых принять в ней участие. Группой из пяти участников мы вышли на улицы города, находили полицейских и спрашивали о причинах отсутствия нагрудных знаков. По итогам я составил жалобы и направил их в прокуратуру и полицию, и через некоторое время полицейских обеспечили нагрудными знаками, чем сделали их не такими анонимными, какими они были прежде.

Успех кампании дал понять, что граждане могут положительно влиять на деятельность полиции, и поэтому я решил поддерживать аналогичные правозащитные инициативы. Следующими стали День и Декада проверки отделений полиции, а первое посещение проведено совместно с председателем Общественного совета при УВД по г. Сочи. Несмотря на отсутствие в этой кампании какой-либо политической и протестной составляющей, мне пришлось столкнуться с давлением со стороны сотрудников центра «Э», которые мне звонили и требовали прийти на беседу. Прошло время. Кампания проводится уже седьмой год, и центр «Э» перестал меня беспокоить.

За эти годы проведено много встреч с руководителями полиции на разных уровнях. Мы обсуждали проблемы, спорили и со многим не соглашались. Участники кампании не раз сталкивались с пренебрежительным отношением со стороны рядовых со-

трудников полиции. И все-таки мы преодолели противостояние и вместе стали искать способы сделать деятельность полиции лучше.

Благодаря значительным инвестициям в связи с Зимними Олимпийскими играми 2014 года и Чемпионатом мира по футболу 2018 году Сочи получил развитую инфраструктуру, и одним из ключевых направлений стало создание доступной среды для людей с инвалидностью. Если во время проведения первых кампаний мы отмечали появление пандусов в отделах полиции, то теперь они оборудованы кнопками вызова сотрудника, автостоянками, надписями, выполненными шрифтом Брайля и т. п. В некоторых подразделениях размещены тактильные мнемосхемы. Подразделения полиции на транспорте привлекают представителей общественных организаций людей с инвалидностью для оценки организации безбарьерной среды. Особенно отрадно, что в немалой степени все это стало результатом следования нашим рекомендациям.

Информация о подразделениях полиции Сочи размещена на портале МВД России. На сайте УВД по г. Сочи можно узнать адреса и телефоны всех отделов и пунктов полиции в городе. Есть возможность направить обращение в отделы полиции через форму обратной связи, узнать график приема граждан руководством и отчетов участковых о проделанной работе. Помимо ведомственных ресурсов контактная информация теперь размещена на популярных сервисах «Яндекс.Карты», «2Гис», Google Maps. Флаеры с фотографиями и контактами участковых можно встретить на стендах в учреждениях культуры, магазинах и т. д. Информация о контактных данных участковых на сайте и в приложении МВД России для мобильных устройств обновляется, но пока не так оперативно, как хотелось бы.

Искать подразделение полиции в городе помогают указатели, но мы рекомендуем разместить их еще не менее чем в десяти местах массового посещения гражданами. В качестве примера можно привести подразделения полиции на ж/д вокзалах Сочи и Адлерского района.

Каждый год мы говорим о необходимости разместить телефон горячей линии МВД России в Краснодарском крае перед входом

в каждое подразделение полиции. Казалось бы, несложное дело, однако еще остаются подразделения, где этого не сделано, например участковые пункты полиции и стационарные посты.

Одним из новшеств кампании в 2018 году мы решили сделать мониторинг выполнения закона о запрете курения. Должны пройти те времена, когда сотрудники полиции курили прямо в рабочих кабинетах и помещениях, создавая дискомфорт некурящим посетителям и своим коллегам. Сейчас перед входами на территории, в здания, а также в уборных многих подразделений полиции размещены знаки запрета курения, по нашим наблюдениям, этот запрет не всегда, но все чаще соблюдается.

На замену стендам в подразделениях полиции должны прийти новые технологии, посредством которых граждане смогут получить всю необходимую информацию, например терминалы (киоски). Пока их нет, мы обращаем внимание на полноту информации на обычных стендах. Многие подразделения полиции разместили стенды на улице, тем самым упростив к ним доступ для всех желающих. Теперь любой человек без предъявления документов может подойти к ним и узнать график приема граждан руководством, какие услуги предоставляют в этом подразделении, как можно обжаловать действия сотрудников полиции, контакты субъектов общественного контроля и др. важную информацию. Стенды защищены от дождя и часто оснащены подсветкой.

Для прохода в подразделение полиции можно предъявить любой документ, удостоверяющий личность, но не всегда сотрудники, дежурящие на КПП, об этом проинформированы. Хорошо хоть, что в спорных ситуациях они вызывают дежурного офицера.

В первые годы кампании очень часто мы сталкивались с запретами на фото-, видеосъемку и аудиозапись в помещениях полиции. В некоторых подразделениях даже висели запрещающие знаки. Но мы добились их демонтажа и привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников, их разместивших. Последние начальник одного из отделов полиции удалил в нашем присутствии. Однако мы все еще сталкиваемся с тем, что не все рядовые полицейские знают о незаконности запрета, и часто приходится вмешиваться их начальству.

Граждане не привыкли обращать внимание на стенды, так как зачастую информация на них не была актуальной и удобной для ознакомления. Мы провели несколько встреч с руководителями и предложили свои варианты размещения той же информации, но в более наглядном виде. Сотрудничество оказалось эффективным и плодотворным. Теперь уже сами сотрудники полиции следят за тем, чтобы информация на стендах была актуальной и наглядной, используют не только наши наработки, но и свои. В частности, теперь во всех местах принудительного содержания граждан размещены простые и понятные памятки о правах задержанных и обязанностях полиции. Ранее такой информации не было вообще либо она была представлена в виде длинных и нечитаемых выписок из законов, кодексов, постановлений и приказов. Размещены также памятки об обжаловании действий полицейских, субъектах общественного контроля и др. информация. После проведенного мною мониторинга более пятидесяти номеров телефонов подразделений полиции, со стендов убраны все недействующие номера, размещены только актуальные.

По нашим предложениям создаются комфортные условия для граждан, ожидающих приема, — размещаются в достаточном количестве места для сидения, столы, кулеры, работают кондиционеры.

Каждый год поднимается тема доступа граждан в уборные, но до сих пор открыты из них немногие, а приспособлены для людей с инвалидностью единицы.

Электронная очередь должна в ближайшее время появиться в отделе по вопросам миграции Адлерского района, в других отделах в ней не видят необходимости из-за отсутствия очередей (в связи с передачей части обязанностей многофункциональным центрам).

В этом году при опросе участковых мы отметили, что решены проблемы, связанные с обеспечением служебного транспорта ГСМ, оплачивается мобильная связь. Участковые поддерживаются в хорошем санитарно-техническом состоянии. Участковые уполномоченные делают все от них зависящее, чтобы условия в помещениях были комфортными как для приема

посетителей, так и для организации их работы. Тем не менее многие помещения нуждаются в ремонте, но поскольку их собственниками являются органы местного самоуправления и другие организации, полиция ничего не может с этим поделать.

При проведении мониторинга неоднократно разрешались случайно выявленные проблемы. Так, в аэропорту оказались нерабочими кнопки вызова полиции «Гражданин — полиция». Но во время нашего посещения сотрудники полиции и аэропорта этот недостаток оперативно устранили. В другом раз мы обнаружили, что стационарные посты ППС оборудованы клетками для содержания задержанных. Пришлось обратиться в прокуратуру, и прокурор потребовал клетки демонтировать. Раньше очень сложно было дозвониться до полиции по телефону 102 (02). Теперь же в дежурной части УВД по г. Сочи вместо 15 работают 60 линий и задействовано больше сотрудников.

Каждый год по итогам кампании проводятся рабочие встречи с представителями руководства полиции, на которых обсуждаются выявленные недостатки и способы их устранения. В последние два года в кампании активно участвуют представители Общественного совета при УВД по г. Сочи. И если в прошлом году ощущалось некоторое взаимное недопонимание, то в этом мы действовали согласованно, и большинство наших предложений они поддержали.

Таким образом, гражданский контроль, который ставит своей целью конструктивное взаимодействие, а не противостояние, положительно влияет на деятельность полиции, ее открытость и доступность для общества.

Хотелось бы только, чтобы отношение сотрудников полиции к наблюдателям не зависело от наличия предварительного согласования их визита. Случалось, что мы посещали подразделения полиции без уведомления и порой сталкивались с грубостью и даже пренебрежением со стороны полицейских к нашим правам. Так, нас не пустили (без звонка в главное управление по региону) в отдел полиции в поселке Джубга Туапсинского района, а также в отдел полиции Адлерского района г. Сочи, хотя мы всего лишь хотели ознакомиться с графиком приема граждан руководством и готовы были предъявить удостоверения личности.

Во время фотографирования стационарных постов наблюдателей дважды задерживали. Причем в первом случае задерживал представитель казачьей дружины, который вообще такого права не имеет, а во втором случае полицейские объяснили свои действия тем, что наблюдатели приехали на похищенных велосипедах. Поясню, что под стационарными постами имеются ввиду небольшие будки (вагончики), размещаемые в местах массового скопления людей для удобства в организации обеспечения порядка сотрудниками патрульно-постовой службы. Никаких запретов на их фото-, видеосъемку нет.

Подобного рода проблемы раскрываются именно при проведении несогласованного мониторинга, а значит, такой мониторинг является более объективным и показывает реальное положение дел в полиции. Мы и в дальнейшем будем информировать МВД России и территориальные органы о проведении мониторинга, его целях и сообщать результаты, но посещать подразделения полиции планируем без предварительного уведомления. Поскольку это может быть сопряжено с риском, участникам необходимо хорошо знать свои права и сохранять спокойствие при любых обстоятельствах.

Общественный контроль в сфере эксплуатации систем автоматической фотовидеофиксации нарушений Правил дорожного движения

Автоматическая фотовидеофиксация нарушений на дорогах задумывалась в помощь дорожному закону, но превратились в орудие лихих заработков коммерсантов. Например, уведомления о штрафах получают не нарушители, а собственники транспортных средств. А оспорить их сложно: обжаловать штраф можно только по месту правонарушения (скажем, питерцу в Саратове), кроме того, к дознавателю нужно привести с повинной того, кто был за рулем.

Администрирование фотовидеоавтоматики от ГИБДД было передано местным администрациям, а те в свою очередь заключили концессионные соглашения с частными организациями. Частники закупают и устанавливают камеры, ими фиксируют нарушения и обрабатывают данные. Региональные власти платят коммерсантам фиксированную сумму за каждый выписанный штраф. В концессионные договоры вписано: эксплуатант обязан взыскать за год столько-то штрафов. И частники праведными и неправедными способами пытаются выявить как можно больше нарушений. Самыми распространенными нарушениями являются размещение переносных камер в кустах и установка стационарных без соблюдения ГОСТа. Таким образом система фотофиксации из инструмента профилактики безопасности движения превратилась в бизнес на безопасности.

Усугубляют положение и нестыковки в нормативно-правовой базе. В Правилах дорожного движения сказано: «8.23 «Фотовидео-

фиксация»... указывает, что в зоне действия дорожного знака либо на данном участке дороги может осуществляться фиксация административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото-, киносъемки и видеозаписи, или средствами фото-, киносъемки и видеозаписи». Вместе с тем ГОСТ Р 57145-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Правила применения» при применении знака 8.23 регламентирует лишь расположение стационарных технических средств автоматической фотовидеофиксации, а про передвижные там нет ни слова. Отсутствие знаков 8.23 и соответствующей дорожной разметки перед комплексами фотовидеофиксации рождает массу жалоб, а порой приводит к конфликтам водителей с владельцами камер и повреждению дорогостоящего оборудования.

С этим нужно что-то делать, и Федерация автовладельцев России разработала общедоступную методику мониторинга автоматических камер фотовидеофиксации. Мы предложили прежде всего исследовать, насколько точно эксплуатанты оборудования следуют требованиям ГОСТов, а также достаточно ли полно ГИБДД исполняет в этой сфере надзорную функцию.

Мониторинг проводится в форме заполнения анкеты. Вопросы в ней касаются условий и порядка установки камер: тип системы, расстояния и углы установки, нет ли рядом источников радиопомех, установлены ли соответствующие дорожные знаки, нанесена ли разметка.

На основе собранных данных разрабатываются предложения по повышению эффективности использования техсредств фиксации нарушений ПДД, более полной реализации принципа неотвратимости ответственности за нарушения с учетом соблюдения гражданских прав.

В 2018 году МВД согласовало предложенный способ мониторинга стационарных камер фотовидеофиксации в рамках кампании «Гражданин и полиция».

Показательный мониторинг был проведен в Москве. После анализа оборудования на всех 108 километрах Московской

кольцевой автодороги активисты выявили: из 136 стационарных камер только на 11 (всего 8%!) регламенты не нарушены. Общественники также открыто заявили, что у должностных лиц с прерогативами контроля за порядком на дорогах в целом ряде случаев нет четкого представления о правилах использования знака 8.23 на дублирующих знаках, установленных вдоль дорог с несколькими полосами движения. Вседозволенность частных организаций объясняется тем, что для них не предусмотрена ответственность за несоблюдение правил установки и эксплуатации автоматических систем фотовидеофиксации.

В новом Административном регламенте ДПС почему-то не оказалось нормы, запрещающей применять автоматические системы фотовидеофиксации на участках дорог, где временно изменен порядок движения. И этим поспешили воспользоваться лихие частники, обслуживающие камеры. В целях прекращения злоупотреблений необходимо запрет вернуть — настаивает ФАР и будет убеждать в этом составителей дорожных регламентов.

Практическая цель общественников — повысить уровень безопасности дорожного движения и при этом пресечь злоупотребления недобросовестных эксплуатантов средств автоматической фотовидеофиксации. Более масштабная цель — в максимально полной мере добиться соблюдения законности и обеспечить соблюдение гражданских прав многомиллионной группы автовладельцев.

Особенности национальных автозаправочных станций

Власть ограничила в исполнении основной функции контролирующие органы, работающих на рынке автотоплива. Они правомочны только после надзорных каникул и исключительно по плану (не чаще!) проверять АЗС на корректность предоставления услуг, причем с любезным уведомлением о проверках аж за год до назначенного срока. Если же понадобятся проверки внеплановые, то вести их можно исключительно с согласия прокуратуры (которая, как правило, отказывает со словами «нечего кошмарить бизнес!»). Об эффективности же топливного госконтроля можно судить по тому, что признают сами же проверяющие: аналитические лаборатории слабо оснащены, методики выявления недолива несовершенны.

Эффективность же коммерсантов, владеющих АЗС, показал мониторинг, проведенный Федерацией автовладельцев России по согласованию с Росстандартом. Масштаб воровства всеобъемлющий: недолив выявлен на 76% АЗС!

По результатам мониторинга ФАР предложила Росстандарту систему общественно-государственного контроля. Она зиждется на методике предельно корректного анализа качества и количества отпускаемого топлива. Важнейшие преимущества такого мониторинга: он не обременен необходимостью согласовывать действия с прокуратурой, не стеснен рамками надзорных каникул для бизнеса, обеспечивает поступление оперативной информации о соблюдении экотребований на топливном рынке и недоливе. Мониторинг может вестись в том числе в режиме «тайный покупатель», но в любом случае в рамках законов РФ и Техрегламента Таможенного союза.

Открытый режим: проверяющие заливают купленное топливо в канистры, разливают в бутылки, пломбируют; составляют акты; пробы передают на исследование в аккредитованную лабораторию; на АЗС контролеры оставляют арбитражные пробы.

Закрытый режим («тайный покупатель»): купленное топливо заливается в скрытые емкости оборудованного автомобиля; проба исследуется по экспресс-методикам, в т. ч. в мобильных лабораториях; при выявлении нарушений следует открытая закупка топлива для экспертизы в аккредитованной лаборатории.

Как ни странно, метод тайной покупки (понятно, наиболее эффективный) до сих пор не применялся — не было методик, не вызывавших возражений. Определить недолив было сложно, поскольку единственный существовавший способ обязывал использовать сосуды-мерники емкостью 10 л. Контролерам приходилось одалживать их на АЗС. Но от слов «дайте, пожалуйста» до начала залива бензина в сосуды проходит какое-то время. Между тем топливо-раздаточные колонки представляют собой программный комплекс — сотрудник АЗС может в секунды скорректировать количество отпускаемого топлива. Поэтому-то при проверках всякий раз в мерниках обнаруживалось ровно 10 л — и ни капель меньше.

ФАР получила от Росстандарта «добро» на использование своей оригинальной методики, оградившей результаты контроля от изощрений злоумышленников. Активисты организации оборудовали автомобиль так, что заправочный пистолет, как обычно, вставляется в штатную горловину бензобака, но топливо течет в мерную емкость, расположенную в багажнике. На весах определяется нетто-масса горючего, ареометром — его плотность. Далее с по формуле вычисляется фактическое количество отпущенного топлива. Для того чтобы у виновных не возникало желания оспаривать итоги проверки, в формуле погрешность результатов установлена вдвое большей по сравнению со способом с мерным сосудом.

Сейчас методика ФАР проходит государственную аттестацию. Предполагается, в дальнейшем ее начнут использовать при государственных проверках топливной розницы, поскольку она позволяет:

- при экономии бюджетных средств наиболее точно вести надзор за АЗС;
- строить точное статистическое обоснование для нормативно-правового совершенствования методов борьбы с нарушителями закона;
- дать автомобилистам неоспоримые данные о недобросовестных участниках рынка;
- мониторинг с участием общественных организаций применять при анализе качества поставок горючего для государственных нужд.

Таким образом, общественники ФАР в большой степени закрыли брешь в нормативных актах, в которую ускользали правонарушители топливного рынка.

В рамках Школы общественного контроля ФАР обучает и аттестует добровольных контролеров их разных городов и областей. Они участвуют в совместных акциях с региональными инспекторами Росстандарта и прокурорскими сотрудниками.

С 2017 года Федерация автовладельцев России — постоянный член Межведомственной отраслевой группы по противодействию незаконному обороту нефтепродуктов, член международной ассоциации «Антиконтрафакт». ФАР входит в Общественный совет при Росстандарте и Экспертный совет при Государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции при Минпромторге РФ.

Содержание

Введение	3
Объединенная группа общественного наблюдения	8
Суд глазами граждан. Мониторинг судов на открытость и доступность	17
Суд глазами граждан. Предварительные итоги кампании в Москве и Московской области	20
Мониторинг судебных процессов над участниками одиночных пикетов.	29
Гражданин и прокуратура	38
Результаты мониторинга призывных пунктов	45
Мониторинг психоневрологических интернатов.	50
Итоговый отчет о кампании «Гражданин и полиция — 2018» в Ростовской области	54
Итоговый отчет о кампании «Гражданин и полиция — 2018» в Сочи и Туапсинском районе Краснодарского края	62
Опыт участия в кампании «Гражданин и полиция»	70
Общественный контроль в сфере эксплуатации систем автоматической фотофиксации нарушений Правил дорожного движения	76
Особенности национальных автозаправочных станций	79

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И СЕТЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Центр прав человека. 103056 Москва, пер. Красина, д. 15 с. 1. <https://hrc-main.org>.

Тираж 200 экз. Для бесплатного распространения.

