ОГЛАВЛЕНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО 5

Глава 1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА:
ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ, МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ
И РЕЗУЛЬТАТЫ ИХ РАССМОТРЕНИЯ 13

1.1. Права и свободы в общественном восприятии 14

1.2. Масштабы, динамика и структура обращений 24

1.3. Основные результаты рассмотрения обращений граждан 40

Глава 2. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД 55

2.1. Право избирать и быть избранным, право на участие
в Общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений
в Конституцию Российской Федерации 56

2.2. Право на гражданство Российской Федерации
и защита прав мигрантов 70

2.3. Свобода совести и вероисповедания 83

2.4. Право на обращение в органы публичной власти 92

2.5. Право на проведение публичных мероприятий и участие в них 98

2.6. Свобода слова и защита прав журналистов 109

2.7. Права человека в условиях развития информационных технологий 121

Глава 3. ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ
И СВОБОД 131

3.1. Трудовые права 132

3.2. Право на жилище 147

3.3. Право на социальное обеспечение 158

3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь 173

3.5. Право на образование и право на доступ к культурным ценностям 180

3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства 194

3.7. Право на благоприятную окружающую среду и право на землю 203

Глава 4. СОБЛЮДЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ 219

4.1. Общие вопросы соблюдения и защиты прав человека
в уголовном процессе 220

4.2. Защита прав обвиняемых 229

4.3. Защита прав потерпевших 242

Глава 5. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ
И МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ 253

5.1. Защита прав человека при производстве по делам
об административных правонарушениях 254

5.2. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной
системы 264

5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся
из мест лишения свободы 279

5.4. Защита прав человека в местах кратковременного
принудительного содержания граждан 290

Глава 6. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19 303

Глава 7. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ 325

7.1. Совершенствование законодательства o правах и свободах
человека и гражданина 326

7.2. Правовое просвещение 338

Глава 8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО 351

8.1. Международный компонент защиты прав человека 352

8.2. Взаимодействие с международными организациями 360

8.3. Сотрудничество с омбудсменами зарубежных стран и защита
прав соотечественников за рубежом 373

Глава 9. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ
И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА 389

9.1. Взаимодействие с государственными органами 390

9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека
в субъектах Российской Федерации 401

9.3. Взаимодействие с институтами гражданского общества 411

Глава 10.
РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 425

РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 437

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ 445

*Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» для направления Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.*

**Вступительное слово**

2020 год навсегда войдет в историю событиями непреходящего значения как для России, так и для всего мирового сообщества: **коренные изменения Конституции Российской Федерации**, направленные на укрепление гарантий социальных прав граждан, суверенитета и основных ценностей нашего государства и общества, **75-­летие окончания Второй мировой войны и Великой Отечественной войны** — самой разрушительной и жестокой за все время существования человечества, наиболее масштабной по нарушению прав человека, когда само понятие «права человека» было растоптано и уничтожено (превращено в пыль), **75-летие образования ООН** и **70-летие принятия Конвенции о защите прав человека и основных свобод**. И, конечно же, этот год останется в памяти миллиардов людей нашей планеты как год **пандемии COVID-19**, борьбы за спасение людей от заражения коронавирусом, изменения привычного образа жизни, переформатирования сознания и всех систем общественного бытия, а также механизмов и инструментариев соблюдения и защиты прав человека и гражданина.

Эти события в значительной степени детерминировали перезагрузку и всей деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — региональные уполномоченные или уполномоченные в субъектах Российской Федерации), включая формы и контент работы.

В представляемом докладе изложены взгляды Уполномоченного на ситуацию с правами человека в России и в мире в системе координат современных реалий, в концентрированном виде показаны проблемы на правочеловеческом треке и представлены возможные пути их решения, подводятся итоги работы за нелегкий и во многом судьбоносный 2020 год.

Общее падение уровня жизни, увеличение безработицы, сложности передвижения и публичного выражения своих прав, цифровое неравенство и сужение личного пространства — все это стало реалиями сегодняшнего дня. Особенно тяжело эти обстоятельства отразились на наиболее уязвимых слоях населения: людях старшего поколения, многодетных семьях, инвалидах и других.

В условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией в нашей стране была по сути создана принципиально **новая система прав на социально-­экономическую поддержку**, которую установило государство для широких слоев населения на время пандемии и в посткарантинный период: отсрочки по налогам, кредитам и страховым взносам, льготные кредиты, арендные каникулы, мораторий на банкротство, социальная поддержка семей с детьми и тех, кто потерял работу, субъектов малого и среднего предпринимательства, застройщиков и туроператоров, смягчение требований в лицензировании и в иных разрешительных процедурах, освобождение от штрафов за просрочку оплаты услуг ЖКХ, страховые и стимулирующие выплаты медицинским работникам и гражданам, принявшим на патронаж инвалидов и престарелых людей, отмена оформления специального продления патентов, разрешений на временное проживание и других документов, легализующих нахождение иностранных граждан на территории России, и многие другие.

Острая **востребованность в помощи института государственной правозащиты** человека стала ощущаться с первых дней пандемии. На специально организованную **горячую линию и по электронной почте** в этот период к нам поступило около трех тысяч обращений. Они были крайне эмоциональными, наполненными тревогой, а порой и отчаяньем. Особенно когда дело касалось потери работы, невозможности вернуться на Родину из других стран из-за закрытых границ или, напротив, выехать с территории России к месту постоянного проживания и воссоединиться с семьей, сложностей в обеспечении для детей-школьников дистанционного обучения ввиду отсутствия в доме компьютеров для каждого ребенка, оказания срочной медицинской помощи, недопусков адвокатов к лицам, находившимся под стражей, и т.д.

Несмотря на то что сотрудники Аппарата Уполномоченного также перешли на дистанционную форму работы, выполняя предписания о самоизоляции, рассмотрение и **принятие мер по обращениям граждан не останавливались ни на один день**. По видео-конференц-связи велся **личный прием**, большая доля переписки стала осуществляться по электронной почте. В результате **удалось добиться восстановления прав свыше 5 тыс. человек** только по обращениям, поступившим на горячую линию.

В таком же режиме трудились и региональные уполномоченные. Они проводили масштабную работу по соблюдению и защите прав человека в условиях стремительного распространения COVID-инфекции. Укрепление взаимодействия между уполномоченными позволило не только не снизить результативность в решении вопросов по оказанию помощи людям в защите прав, но и, напротив, улучшить эти результаты.

Всего в 2020 году **удалось оказать содействие** в защите прав по **1701** обращению **6492** гражданам. А вместе с неопределенным кругом лиц, т.е. когда, например, по одному обращению оказывалась помощь всем жильцам аварийного дома или целой группе лиц, содержащихся в лечебном учреждении, доме ветеранов, психоневрологическом интернате и т.д. — **около 500 тыс.** гражданам.

На этом фоне проявились морально устаревшие, не отвечающие современным потребностям законодательные акты, как, например, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также отсутствие в законах и подзаконных актах норм, регулирующих правоотношения в условиях ограничительных мер, вводимых в связи с пандемией или другой чрезвычайной ситуацией. В настоящем докладе содержатся предложения и рекомендации государственным органам по этому поводу, сформулированные на основе примеров конкретных жизненных ситуаций, которые нам пришлось разрешать в наиболее острые фазы действия режимов ограничительных мер.

Кроме того, нам удалось, как представляется, не снизить темпы в работе и **по другим направлениям**: в области **международного сотрудничества, правового просвещения, законотворчества и координации деятельности региональных уполномоченных**.

В непростых условиях, под натиском угроз современности обязанностью всех демократических сил является укрепление правозащитного инструментария как на международном, так и на национальном уровнях. Этим целям была подчинена и деятельность Уполномоченного, направленная на развитие форм правозащитной дипломатии, консолидацию национальных институтов защиты прав человека на двусторонней и многосторонней основах. Нами была организована и проведена **IV Международная научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»**, в работе которой **приняли участие** более 80 человек, среди которых зарубежные омбудсмены из 18 государств, представители 6 международных организаций, **2 заседания Евразийского Альянса Омбудсменов** (в апреле 2020 года, посвященное 75-летию победы в Великой Отечественной войне, и в ноябре 2020 года — по вопросам защиты прав человека в условиях COVID-19), подписан меморандум о сотрудничестве с омбудсменом Катара, проведены встречи с Генеральным секретарем Совета Европы М. Пейчинович-Бурич, Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович.

На правопросветительском направлении были проведены все без исключения традиционные мероприятия. Реализовано **12 масштабных правопросветительских проектов**. Среди них: **Всероссийский единый урок по правам человека**, охвативший впервые студентов вузов; интерактивный просветительский проект **«Школа правозащитников: учиться и действовать»**; Всероссийский социально-ориентированный проект **«Правовой марафон для пенсионеров»**; Всероссийский конкурс **«Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты»**; в интернет-формате впервые был запущен **«Правозащитный диктант»** для студентов вузов и другие. В декабре 2020 года состоялась очередная церемония награждения **медалью Уполномоченного «Спешите делать добро»**.

Законотворческая активность в 2020 году была ознаменована не только изменениями в Конституцию Российской Федерации, о которых говорилось в первых строках вступительного слова, но и принятием многочисленных законов, направленных на укрепление гарантий прав граждан буквально во всех сегментах общественной жизни.

Продолжала развиваться и укрепляться правоприменительная практика института региональных уполномоченных, осуществлялись ротации омбудсменов в субъектах Российской Федерации, которым предшествовала процедура согласования соответствующих кандидатов на эту должность. Был проведен Всероссийский координационный совет по вопросам защиты прав граждан в условиях пандемии.

\* \* \*

2020 год позволяет подвести и **итоги моей пятилетней работы в должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**.

Еще придет время более объемному и глубокому по содержанию описанию этого непростого, но, как представляется, вполне результативного периода в истории института Уполномоченного и, конечно же, моей жизни.

Если же говорить о прошедшей пятилетке прав человека в самом сжатом виде, языком цифр и юридических фактов, то следует отметить, что за это время к нам **поступило свыше 200 тыс. обращений, более 20 тыс. граждан пришли на личный прием**.

Пройден огромный путь по **укреплению системы реальной защиты прав и свобод человека и гражданина**, в том числе с помощью использования новых механизмов. Мы всегда помним, что за каждым обращением стоят судьбы людей, горе и страдания, годы мытарств по разным инстанциям в поисках истины и справедливости.

Вместе с сотрудниками рабочего аппарата — командой профессионалов и сподвижников благодаря достаточно обширному инструментарию, предоставленному Уполномоченному Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», по каждому обращению проводилась большая кропотливая работа. В случае установления нарушений прав человека использовались все возможности, чтобы их устранить и восстановить справедливость.

В общей сложности **за прошедшие 5 лет** Аппарат Уполномоченного оказал содействие более чем **миллиону граждан**, в том числе по резонансным делам. В частности, речь идет об освобождении К. Вышинского, М. Бутиной, И. Голунова и других.

Высшей наградой за эту работу являются **благодарности людей**, которым удалось помочь на основе конструктивного взаимодействия с компетентными органами. Например, от российских моряков, освобожденных из пиратского плена в Нигерии, от эвенков, проживающих на Байкале, в связи с отменой им запрета на вылов омуля, от 6 тыс. строителей космодрома «Восточный», которым была погашена задолженность по заработной плате, от членов экипажа судна «Норд», более полугода удерживаемых на Украине без малейших на то оснований, от жителя села Ворга в Смоленской области (в отношении него отменили незаконный отказ в регистрации кандидатом в районные депутаты), от чернобыльца, наконец получившего квартиру, и многих других.

Наряду с рассмотрением обращений граждан непрерывно осуществлялась **работа по совершенствованию законодательства**, итогом которой становились решение системных правовых проблем и закрепление механизмов упреждения нарушений и защиты прав неограниченного круга лиц. Установление права осужденных на перевод в исправительное учреждение вблизи места жительства или места жительства их родственников; введение зачета времени содержания под стражей до вступления в силу приговора суда при определении срока отбывания наказания в виде лишения свободы; установление гарантий защиты прав добросовестных приобретателей недвижимости; определение порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, — вот лишь некоторые результаты законопроектной работы, в которой институт Уполномоченного принял непосредственное участие. Нередко такая деятельность требовала многолетних совместных усилий с органами государственной власти, научным и правозащитным сообществами.

Удалось решить одну из главных задач, которая стояла передо мной как перед федеральным омбудсменом несколько лет, — **подвести деятельность региональных уполномоченных под прочную, единую законодательную основу**.

Принят пакет нормативных актов, направленных на укрепление правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, над которым вместе с палатами Федерального Собрания Российской Федерации мы работали с 2016 года. Его основой стал Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»[[1]](#footnote-1), в котором впервые в отечественной истории правозащиты определено функциональное назначение региональных уполномоченных, закреплены единые стандарты их организации и деятельности, что крайне важно для создания равных возможностей каждому человеку в доступе к механизмам защиты прав и свобод.

За эти годы **выстроена разветвленная система правопросветительской работы**, ориентированной на различные категории граждан и возрастные группы населения. Аппаратом Уполномоченного за 2016–2020 годы организовано порядка **500 мероприятий** по правовому просвещению. Одним из наиболее масштабных стал Единый урок по правам человека, проводимый ежегодно с 2017 года. За это время в нем приняли участие более 27 млн школьников и студентов.

С 1 февраля 2019 г. на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) действует созданный при поддержке Президента Российской Федерации **Научно-образовательный центр по правам человека**, который не только содействует научному и методическому обеспечению деятельности омбудсмена, но также организует обучение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, государственных служащих их аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий.

Одним из результатов пятилетней работы стало **укрепление международных связей**, что особенно важно в условиях геополитических противоречий и конфликтов, характерных для современного мира. Выстроены каналы взаимодействия Уполномоченного со структурами в рамках ООН и Совета Европы, осуществлялось тесное сотрудничество с омбудсменами зарубежных государств. С 2017 года дан старт работе **Евразийского Альянса Омбудсменов**, учредителями которого выступили омбудсмены трех государств: России, Армении и Киргизии. На сегодняшний день он насчитывает 8 участников. Альянс позволяет объединить усилия государственных правозащитников в деле обмена опытом и, что особенно важно, защиты прав конкретных граждан, попавших в беду.

**Многосторонняя и двусторонняя правозащитная дипломатия** стала действенным инструментом для отстаивания нарушенных за рубежом прав россиян и соотечественников. Ярким примером может служить участие Уполномоченного в **российско-украинском обмене заключенными**, в результате которого в Россию в 2019 году вернулись 35 граждан, а также состоявшийся в 2018 году обмен российскими и украинскими рыбаками рыболовецкого судна «Норд» с российской стороны и судна «ЯМК-0041» — с украинской.

Работа уполномоченных по правам человека сегодня как никогда востребована и получила признание среди граждан, о чем свидетельствуют и опросы общественного мнения. Всякий раз, когда удается помочь людям и изменить правила жизни в их пользу, я чувствую за этим не просто перемену к лучшему, но ощущаю институт омбудсмена частью будущего. Того, в котором человек — нет, не застрахован от нарушения своих прав, так не бывает в жизни, мы живем и будем жить в условиях конфликта интересов, — но в котором он может рассчитывать на объективное и беспристрастное установление истины по своему делу, на уважение его прав и реальную возможность восстановления их в случае нарушения.

Прошедшие пять лет и особенно 2020-й год показали, что права человека наиболее эффективно защищены там, где общество и государство не только умеют слушать и слышать друг друга, но и объединяют свои усилия ради достижения высокой цели. Возможно, для меня как Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этом и заключается главный вывод доклада, который предлагается вашему вниманию.

В представленном докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сохраняется **преемственность с докладами прошлых лет**. Как и прежде, в нем приведены: тематическая статистика, инфографика о динамике состояния дел в сфере прав человека, актуальная информация о системных проблемах защиты прав и свобод человека и гражданина в России, о мерах, которые были приняты в целях обеспечения их гарантий, соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

**Доклад состоит** из вступительного слова, 10 глав, объединяющих 32 параграфа. Традиционно он завершается рекомендациями и предложениями, адресованными государственным органам власти в целях принятия мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики для повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

По аналогии с прошлым годом во избежание значительного увеличения объема доклада в качестве самостоятельного издания выпущен сборник лучших практик Уполномоченного и Аппарата по оказанию содействия в защите прав человека[[2]](#footnote-2).

В заключение хотела бы поблагодарить служащих Аппарата Уполномоченного за многолетнюю добросовестную работу, неравнодушное отношение к делу и проблемам, с которыми к нам обращаются люди, слаженность коллектива и профессионализм.

Выражаю также свою искреннюю благодарность членам Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, моим коллегам — региональным омбудсменам, представителям правозащитного сообщества, государственным учреждениям и общественным объединениям, оказавшим содействие в подготовке настоящего доклада.

Уполномоченный по правам человека

в Российской Федерации

Т. Н. Москалькова

Глава 1
Права и свободы
человека и гражданина:
общественное восприятие,
мониторинг обращений
и результаты
их рассмотрения

1.1. Права и свободы
в общественном восприятии

Общественное мнение — важнейший индикатор социальных процессов, без которого невозможно дать полную оценку ситуации с правами и свободами человека и гражданина. В этих вопросах Уполномоченный опирается на данные Фонда «Общественное мнение» (далее — ФОМ), с которым заключено соответствующее соглашение о творческом сотрудничестве. В 2020 году на восприятие обществом ситуации с соблюдением в нашей стране прав человека оказала влияние пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19, которая поставила под угрозу жизнь и здоровье миллионов людей по всему миру. В 2020 году смертность от пандемии превысила 1,7 млн человек, оказались заражены более 77 млн[[3]](#footnote-3).

Ограничительные меры, которые пришлось ввести государствам в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции, привели к спаду мировой экономики, росту безработицы, снижению уровня жизни населения[[4]](#footnote-4).

В России с момента введения строгих ограничительных мер и в последующий период (с апреля по ноябрь 2020 года), по данным Росстата, уровень безработицы увеличился с 4,7 до 6,1% и составил 4,6 млн человек[[5]](#footnote-5). Несмотря на дискомфорт, преобладающая доля граждан с пониманием отнеслась к ограничительным мерам: большинство участников социологического опроса в апреле 2020 года — 64%, указали, что, по их мнению, введение таких мер в регионе, где они проживают, было оправданным[[6]](#footnote-6).

Одновременно, как показали социологические исследования, часть населения связывает непростой период противодействия COVID-19 с ростом готовности людей помогать друг другу. Те из респондентов, кто сам оказывал помощь другим людям, чаще всего осуществляли это в форме покупки и доставки продуктов, медикаментов, благотворительности[[7]](#footnote-7). Такие настроения служат благодатной почвой для развития волонтерского движения. И это движение получило широкое распространение.

В течение года проходила общероссийская акция взаимопомощи в ситуации коронавирусной инфекции #МыВместе, в рамках которой были созданы региональные волонтерские штабы по помощи населению во всех 85 субъектах Российской Федерации[[8]](#footnote-8). В целом же, по данным Росстата, в период строгих ограничительных мер (апрель — июнь 2020 года) в России число граждан старше 15 лет, работающих волонтерами в течение последних 12 месяцев, в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года увеличилось на 8% и составило 2,7 млн человек[[9]](#footnote-9).

Оценивая соблюдение прав человека в условиях коронавирусной инфекции, больше 50% респондентов одобрили действия власти: в марте наивысшую оценку дали 59% опрошенных, в начале апреля — 62%, после снижения в мае до 51% — 53%, число положительных отзывов на конец июня возросло до 57%, в первую неделю июля — 54%[[10]](#footnote-10). В сентябре 2020 года большинство респондентов из утверждающих, что в последние три–четыре года российское общество стало более справедливым, на вопрос «в чем это проявляется» выбрали ответ «Выросла социальная помощь, в том числе при эпидемии коронавируса»[[11]](#footnote-11).

Вопросы гарантий прав человека россияне традиционно связывают с уровнем обеспечения справедливости. В ходе опроса в 2020 году половина респондентов заявили, что сталкивались с социальной несправедливостью[[12]](#footnote-12). Чаще всего с несправедливостью в российском обществе сталкиваются люди, нуждающиеся в особой социальной поддержке со стороны государства: пенсионеры, пожилые люди (30%); малоимущие и бедные (14%).

В этой связи по-прежнему актуален вопрос исполнения социальных обязательств государства, которые, как подчеркнул Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г., должны осуществляться при любой ситуации и на всей территории страны[[13]](#footnote-13).

При этом, по мнению населения, для обеспечения социальной справедливости усилий государства недостаточно, необходимо участие граждан. Значительное число опрошенных указывают, что сделать общество более справедливым можно, если: быть активнее, инициативнее (14%); начать с себя, быть добрее друг к другу; проявлять уважение, терпимость (11%); отстаивать свои права (4%)[[14]](#footnote-14). Такая оценка сигнализирует о запросе общества на развитие социальной активности. Данное обстоятельство, в свою очередь, возлагает на государственные органы ответственные задачи по поддержке институтов гражданского общества.

На протяжении последних лет для граждан наиболее чувствительной остается социальная сфера. В этой связи стали своевременными и получили широкую поддержку населения изменения в Конституцию Российской Федерации, закрепившие дополнительные социальные гарантии, включая индексацию пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также установившие размер МРОТ не ниже величины прожиточного минимума. В ходе опросов ВЦИОМ, проведенных в феврале 2020 года, указанные поправки поддержало рекордное число респондентов — 90–91%[[15]](#footnote-15).

Принятие поправок по результатам общероссийского голосования 1 июля 2020 г. совпало с ростом индекса социальных оценок ситуации, сложившейся в стране[[16]](#footnote-16). Как показывают исследования ВЦИОМ, в этот период (май — июль 2020 года) впервые с 2018 года доля респондентов, одобряющих социальную политику государства (34–36%), превысила долю опрошенных, указавших, что социальная политика государства их в целом не устраивает (30–31%)[[17]](#footnote-17). Такая динамика свидетельствует, что социальный блок поправок к Конституции России оказался реально востребован в обществе. Обеспечение реализации новых конституционных норм — приоритетная задача государства.

Изменения в Конституцию Российской Федерации являются следствием многолетнего развития отечественного конституционализма, они затронули различные сферы жизни общества. Впервые в Конституцию Российской Федерации внесена поправка об исторической памяти, ее цель — сохранение исторических традиций и единства народа, что отвечает ожиданиям граждан. Так, абсолютное большинство россиян (95%) называют победу в Великой Отечественной войне главным событием XX века для России; 92% опрошенных считают необходимым применять эту тему для патриотического воспитания молодежи[[18]](#footnote-18).

Не менее востребованы, с точки зрения россиян, соблюдение и защита семейных прав. Отношения в семье назвали в числе наиболее значимых сторон жизни 98% наших соотечественников[[19]](#footnote-19). Именно отношения в семье являются сферой, в которой наши граждане испытывают наивысшую удовлетворенность (88 пунктов, на 16 пунктов выше, чем в 2005 году)[[20]](#footnote-20).

Среди наиболее значимых прав и свобод респонденты неизменно указывают право на бесплатную медицинскую помощь, право на бесплатное образование, право на жилище и его справедливую оплату, право на труд, право на социальное обеспечение. В 2020 году в условиях распространения коронавирусной инфекции и борьбы с ней актуальность данных прав для населения страны не только сохранилась, но и получила новое звучание.

В ходе социологического исследования ситуацию в сфере здравоохранения указывал среди проблем, особенно актуальных для его региона, каждый четвертый опрошенный (25%), особенно часто проблема отмечалась жителями Центрального (29%), Южного (28%) и Северо-Западного (27%) федеральных округов[[21]](#footnote-21). 80% опрошенных россиян полагают несправедливым, что качество медицинских услуг, доступных гражданам, зависит от уровня их доходов[[22]](#footnote-22).

По мнению россиян, основными задачами по улучшению системы здравоохранения должны стать обеспечение пациентов доступными лекарствами (45%), укомплектование штатов медицинского персонала (39%), расширение сети фельдшерско-акушерских пунктов на селе и в малодоступных территориях (34%)[[23]](#footnote-23).

Социологические опросы позволяют говорить о росте престижа профессии врача. По результатам исследования ФОМ, возрастающий престиж врачебной профессии отметили 36% респондентов, при этом большинство из опрошенных увязывает эту тенденцию с распространением коронавируса и геройским поведением медицинских работников в период пандемии. Представляется, тенденция роста значимости медицинских работников могла бы послужить мощным импульсом для развития здравоохранения в нашей стране[[24]](#footnote-24).

В сфере образования в 2020 году настоящим испытанием стал переход на дистанционное обучение в период пика заболеваемости коронавирусной инфекцией. Граждане, у которых в семьях есть школьники, в большинстве отмечали, что переход на дистанционное обучение отрицательно сказался на уровне знаний учащихся школ (65%). Среди трудностей, с которыми сталкивались школьники при получении образования дистанционно, в ходе опроса наиболее часто отмечалась сложность в разборе новых тем, проблемы с Интернетом, чрезмерная учебная нагрузка[[25]](#footnote-25).

Критически в 2020 году респонденты оценили ситуацию с высшим образованием. По мнению 45% населения, в настоящее время качество высшего образования можно охарактеризовать как удовлетворительное. В числе проблем, обусловивших такую оценку, граждане указывали распространение платного образования и недостаточное число бюджетных мест, низкое качество преподавания, отсутствие у студентов мотивации к учебе, низкий уровень профессионализма выпускников[[26]](#footnote-26).

Значимой для граждан остается сфера жилищных прав. Более половины опрошенных (57%) указали, что у их семей есть потребность в улучшении жилищных условий. При этом большинство отметило, что финансовые возможности для такого улучшения у них отсутствуют (80%)[[27]](#footnote-27).

В числе актуальных проблем жилищной сферы наиболее часто граждане называют высокие цены на услуги ЖКХ: о наличии такой проблемы сообщили 45% респондентов, наиболее часто ее отмечали жители Уральского (51%), Дальневосточного (49%) и Приволжского (48%) федеральных округов[[28]](#footnote-28).

В сфере трудовых прав в условиях роста безработицы особенно болезненными стали вопросы трудоустройства. В ходе социологического исследования среди работающих россиян примерно треть не исключила вероятности их увольнения. При этом уверенность граждан в том, что в случае увольнения они смогут в течение двух–трех месяцев найти работу примерно с такими же условиями и такой же зарплатой, заметно снизилась[[29]](#footnote-29).

Доля официально оформленных на работе составила 85% от всех работающих по найму, неофициально — 14%. Изменения по сравнению с замерами предшествовавших лет не вышли за пределы погрешности. При этом доля работающих без договора за год выросла на 5 процентных пунктов, до 32%, что, по мнению респондентов, связано со сложной ситуацией на рынке труда на фоне пандемии, когда работодатели стали чаще прибегать к неофициальному найму, а у работников выбора не остается[[30]](#footnote-30).

Обоснованное беспокойство людей вызывает и уровень заработной платы, рост которой, по экспертным оценкам, замедлился в период пандемии COVID-19[[31]](#footnote-31). В ходе социологических опросов в 2020 году проблему низкого размера заработной платы в своем регионе отметили 45% опрошенных (в 2019 году — 44%)[[32]](#footnote-32). При этом 28% респондентов считают свою заработную плату несправедливой, то есть не соответствующей объему и сложности работы, в то время как справедливой свою заработную плату полагают лишь 24% населения. В этих оценках, однако, наметилась позитивная тенденция: отмечается рост числа граждан, которые полагают свою заработную плату справедливой (с 18% в 2018 году до 24% в 2020 году), и, наоборот, снижение числа недовольных (с 37% в 2018 году до 28% в 2020 году)[[33]](#footnote-33).

Сохраняют актуальность для граждан вопросы социального обеспечения. Среди проблем, характерных для региона своего проживания, 35% респондентов отметили низкий уровень пенсий, стипендий, пособий, 21% — недостаточное качество социального обеспечения, социальной защиты населения. Указанные трудности чаще всего отмечали жители Уральского федерального округа (соответственно 41 и 25%)[[34]](#footnote-34).

Актуальность тематики социального обеспечения во многом проистекает, к сожалению, из-за значительных масштабов бедности в российском обществе. В 2020 году число граждан, живущих за чертой бедности, составило 13,5% — или порядка 20 млн человек[[35]](#footnote-35).

Сохранение социальной напряженности в данном секторе общественных отношений сказывается на статистике поступающих обращений по вопросам социального страхования и социального обеспечения, объем которых, несмотря на некоторое снижение в 2020 году, традиционно продолжает входить в первую пятерку по числу жалоб граждан.

Экологическую обстановку в месте своего проживания назвали благополучной 64% респондентов (+5 процентных пунктов по сравнению с январем 2020 года). Выше показатели в городах Москве и Санкт-Петербурге (69%), селах (69%) и городах с населением менее 100 тыс. жителей (68%). Неблагополучной в своем регионе назвали экологическую ситуацию 34% опрошенных.

41% наших соотечественников считает, что за последний год в месте их проживания ситуация со сбором и вывозом мусора улучшилась; 43% — не изменилась; 13% сообщают об ухудшении[[36]](#footnote-36). Отсутствие мусора на улицах считают критерием хорошей экологии 17% респондентов, отсутствие мусорных свалок — 10%. Половина россиян (51%) главным признаком хорошей экологической ситуации называют чистоту воздуха, качество которого крайне актуально для жителей городов-миллионников и крупных городов с населением от 500 тыс. до миллиона. О важности чистоты воды и водоемов заявляли 19% опрошенных[[37]](#footnote-37).

Социологические опросы свидетельствуют, что наряду с личными и социальными правами для граждан значимо право на доступ к правосудию и справедливость судебных решений. 45% респондентов считают, что выносимые судами приговоры чаще несправедливые, противоположного мнения придерживаются 32% опрошенных. Тем не менее в сравнении с результатами опросов предыдущих лет наблюдается некоторое улучшение в оценке деятельности судов[[38]](#footnote-38). Заметно увеличилась доля респондентов, считающих, что российские суды стали работать лучше, чем несколько лет назад (в 2019 году — 16%, в 2020 году — 29%). Несколько улучшилась и ситуация с оценкой судебных решений: в сравнении с предыдущим годом количество граждан, убежденных, что суды чаще выносят несправедливые решения, снизилось (в 2019 году — 52%, в 2020 году — 45%)[[39]](#footnote-39).

Следует также отметить, что работа полиции в условиях пандемии была отмечена россиянами положительно: индекс оценки составил 55 пунктов. В зону опроса вошла работа ГИБДД, следователей, миграционных и антинаркотических подразделений. Наиболее высокий индекс доверия у полиции на транспорте (48 пунктов), сотрудников дежурной части (44 пункта), инспекторов по делам несовершеннолетних (40 пунктов), участковых уполномоченных полиции (39 пунктов) и работников уголовного розыска (34 пункта)[[40]](#footnote-40). Положительно оценили работу полиции в своем регионе 41% (+5 процентных пунктов с прошлого года) россиян; 41% дали средние оценки, негативную оценку выразили 14% опрошенных[[41]](#footnote-41).

При оценке соблюдения прав отдельных категорий граждан россияне выделяют ряд проблемных точек. Например, самыми распространенными проблемами, с которыми сталкиваются пожилые россияне, названы бедность и низкие пенсии (71%)[[42]](#footnote-42).

Одной из проблем респонденты назвали дисбаланс оплаты труда, указав, что женщины зарабатывают на 28% меньше, чем мужчины с такой же квалификацией; 60% опрошенных считают, что женщинам сложнее получить повышение и построить карьеру[[43]](#footnote-43); 50% респондентов уверены, что женщинам живется тяжелее, поскольку их труд оплачивается меньше, на них лежит забота о домашнем хозяйстве и ответственность за членов семьи[[44]](#footnote-44).

В период вынужденной самоизоляции, связанной с коронавирусом, приобрела особую остроту тема домашнего насилия, поскольку жертвы (преобладающую часть пострадавших составляли женщины) оказываются запертыми с агрессорами в замкнутом пространстве. При этом 25% россиян оправдывают насилие в семье, считая его внутрисемейным делом, и полагают, что в суде такие дела должны рассматриваться с послаблениями[[45]](#footnote-45).

В Докладе Уполномоченного за 2019 год подчеркивалось, что сохранение многочисленных системных проблем в правозащитной сфере обуславливает запрос общества на принятие программного документа, который объединил бы комплекс целей, задач, механизмов и средств проведения государственной политики и консолидации усилий гражданского общества по укреплению правового каркаса гарантий прав и свобод человека и гражданина, развитию правового просвещения и правоприменительной практики. Данное предложение не только сохраняет свою актуальность, но и приобретает особое звучание в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19, а также масштабной работы по укреплению гарантий прав человека в России, старт которой был дан с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации.

В этой системе мер особое внимание должно быть уделено правовой грамотности населения. Важно, чтобы граждане не просто владели информацией о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты, но умели предотвращать ситуации нарушения прав, бороться за свои права.

По данным социологического исследования, индекс правовой грамотности[[46]](#footnote-46) россиян в 2020 году составил 47 процентных пунктов из 100 возможных[[47]](#footnote-47). 78% респондентов считают, что необходимо как можно раньше начинать учить детей вопросам правовой грамотности. 48% взрослых россиян хотели бы углубить свои знания о своих правах и способах их защиты, особенно в сфере ЖКХ, медицинских и финансовых услуг.

Защищенность прав человека остается задачей, решение которой требует консолидации усилий органов всех уровней и ветвей власти с правозащитными общественными объединениями и иными институтами гражданского общества. Среди общественных, религиозных организаций, институтов гражданского общества наибольшим одобрением граждан пользуется деятельность Русской православной церкви (56,5%), СМИ (41,2%), Общественной палаты Российской Федерации (37,8%), политических партий (34,1%)[[48]](#footnote-48). При этом, как показывают социологические опросы, сталкиваясь с нарушениями своих прав, граждане преимущественно ищут защиту со стороны государственных структур — обращаются в правоохранительные органы (30%), в суды (17%). Немалая доля граждан в целях защиты своих прав прибегает к услугам адвокатов, юристов (29%). Гораздо реже россияне обращаются в различные общественные приемные и в правозащитные организации (8–9%). Невысокая популярность таких организаций объясняется целым комплексом причин — граждане недостаточно доверяют им, не верят в эффективность их работы, в возможность получить качественную правовую помощь бесплатно[[49]](#footnote-49). Указанная тенденция позволяет поставить вопрос о необходимости популяризации правозащитного движения и поддержки его дальнейшего развития со стороны государства.

Социологические исследования имеют огромное значение для правозащитной деятельности: общественное мнение позволяет определить болевые точки в сфере обеспечения прав человека и одновременно наметить пути совершенствования деятельности по защите этих прав.

Учитывая изложенное, в целях повышения эффективности правозащитной деятельности на региональном уровне представляется целесообразным рекомендовать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации совместно с региональными уполномоченными по правам человека на регулярной основе проводить изучение общественного мнения по вопросам соблюдения и защиты прав человека и гражданина в соответствующих регионах. Соответствующий опыт по линии уполномоченных по правам человека в регионах имеется.

*Многими региональными омбудсменами уделяется самое серьезное внимание вопросам учета общественного мнения при выработке предложений по улучшению правозащитной ситуации. Так, одной из основных форм мониторинга соблюдения и защиты прав и свобод в Ярославской области уже не первый год являются проводимые омбудсменом социологические исследования и опросы жителей области*[[50]](#footnote-50)*. Во Владимирской области при помощи социологов региональным омбудсменом была разработана анкета, которая заполняется в добровольном порядке посетителями аппарата регионального уполномоченного, что позволяет определить восприятие жителями области уровня защищенности их прав и свобод*[[51]](#footnote-51)*. Уполномоченный по правам человека в Самарской области проводит социологическое исследование совместно с Самарским национальным исследовательским университетом*[[52]](#footnote-52)*.*

В планах Уполномоченного совместно с ВЦИОМ разработать в помощь региональным уполномоченным по правам человека методические рекомендации по проведению социологических опросов.

1.2. Масштабы, динамика
и структура обращений

В 2020 году к Уполномоченному поступило 44 087 обращений, из них 1910 (4,3%) — коллективные. На определенное увеличение числа обращений (на 15%) по сравнению с 2019 годом повлияло распространение новой коронавирусной инфекции, а также внедрение новых форматов приема обращений. Выросло и количество коллективных обращений (на 13,5%). Всего же за 2016–2020 годы к Уполномоченному поступило 205 503 обращений граждан, в том числе 11 102 коллективных (рис. 4).

В 2020 году в сравнении с предыдущими годами сократилось количество обращений, направленных заявителями в адрес Уполномоченного традиционно — по почте России. Вместе с тем произошло увеличение количества обращений, поступивших по электронной почте, что объясняется востребованностью такого канала обращений в период введения ограничений, вызванных распространением коронавирусной инфекции (COVID-19).

Несмотря на пандемию новой коронавирусной инфекции, которая потребовала перевода сотрудников Аппарата Уполномоченного на «удаленку» (на рабочем месте иногда оставалось не более 30%), личный прием граждан не останавливался ни на один день. Большая их часть была переведена в формат видео-конференц-связи. К сожалению, не все люди были готовы к такой форме общения, настаивали на визуальном контакте, иногда даже требовали, чтобы им прислали специальный транспорт.

Несмотря на сложную эпидемиологическую ситуацию, Уполномоченным лично принято более 300 человек, в том числе в ходе приемов по видео-конференц-связи, во время выездов в Республику Татарстан (сентябрь 2020 года) и в Республику Бурятия (ноябрь 2020 года). Всего в режиме личного приема сотрудниками Аппарата принято более 3,5 тыс. граждан[[53]](#footnote-53).

В телефонном режиме дано свыше **7 тыс. консультаций**, которые проводятся ежедневно по всему спектру вопросов правозащитной тематики.

Новеллой в 2020 году стал запуск с 27 марта специальной горячей линии Уполномоченного для оперативного (в течение суток) рассмотрения обращений граждан, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. За 2020 год на нее поступило 2839 обращений.

Кроме того, для оперативности был организован специальный чат. В нем все сотрудники Аппарата даже в период, когда работа Аппарата осуществлялась удаленно, видели срочные жалобы, которые в течение суток рассматривались и по электронной почте направлялись в компетентные органы для принятия необходимых мер.

Кроме того, в 2020 году продолжена доказавшая свою эффективность работа горячих телефонных линий в преддверии значимых событий в общественной жизни. В частности, такие линии действовали накануне и в день Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации и в Единый день голосования, на которые поступило 668 звонков.

В соответствии со статьей 21 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» более активно в сравнении с предыдущими годами проводился мониторинг средств массовой информации, включая Интернет, на предмет выявления сообщений о случаях массового и (или) грубого нарушения прав и свобод человека. По результатам мониторинга приняты к рассмотрению более 106 сообщений[[54]](#footnote-54), по которым были приняты соответствующие меры реагирования.

Динамика и структура обращений к Уполномоченному за 2018–2020 годы применительно к отраслям законодательства отражены на рис. 5.

Анализ рейтинга тематики обращений показывает, что первое место по-прежнему занимают обращения, поступившие по вопросам нарушений уголовно-процессуального законодательства. На втором месте — обращения по вопросам нарушений уголовно-исполнительного законодательства, их количество увеличилось на 11%.

Существенный рост в 2020 году продемонстрировали обращения по вопросам, связанным с нарушениями законодательства об охране общественного порядка и общественной безопасности (в 2,5 раза), законодательства об охране здоровья (на 34%), законодательства о труде (на 29%), международного права (на 26%) и законодательства о браке и семье (на 20%).

Вместе с тем сохранилась положительная тенденция к уменьшению числа обращений по вопросам нарушений законодательства о ЖКХ (на 6,5%), которые в рейтинге обращений занимают третье место. Уменьшилось также количество обращений по вопросам нарушений законодательства в сфере религиозных отношений (более чем в 3 раза), и если в 2019 году они занимали четвертое место в рейтинге, то по итогам прошедшего года они не попали даже в первую десятку. Кроме того, наблюдается уменьшение количества обращений по вопросам нарушений законодательства о земле (на 29,5%), законодательства о социальном обеспечении (на 22,5%) и законодательства об охране окружающей среды (на 20%).

По вопросам обеспечения прав человека при реализации уголовно-процессуального законодательства была четверть всех обращений, поступивших к Уполномоченному. В них граждане просили устранения нарушений порядка проведения дознания и предварительного следствия в части необъективности, неполноты и длительности предварительного расследования (2843, или 24,8%), ходатайствовали о проверке обоснованности привлечения к уголовной ответственности (1670, или 14,6%), сообщали о необоснованных отказах в возбуждении уголовного дела (1706, или 14,9%).

Каждое десятое обращение поступило по вопросам обеспечения прав человека при реализации уголовно-исполнительного законодательства (4625). В этом секторе увеличилось число просьб о переводе в другую колонию для дальнейшего отбывания наказания (639, +14%), жалоб на условия содержания в СИЗО (1294, +24,8%) и в исправительных учреждениях (2396, +7,5%). Больше стали волновать осужденных и арестованных вопросы реализации трудовых прав (90, +109,3%), социального обеспечения (170, +20,6%) и медицинского обслуживания (1035, +10,8%). Немало обращений касалось неправомерных действий персонала (1048, +10,2%), на треть увеличилось количество жалоб на нарушения прав при конвоировании (44, на 37,5%).

Третью позицию в удельном весе занимают обращения по вопросам соблюдения и защиты жилищных прав (4202). Увеличилось количество жалоб от товариществ собственников жилья (69, +34,8%), от граждан, получивших отказ в постановке на жилищный учет, предоставлении жилья из муниципального жилищного фонда (54, +8,8%), в переселении из ветхого и аварийного жилья (24, +10,1%). И наоборот, произошло уменьшение обращений по вопросам проведения текущего и капитального ремонта жилого фонда (65, –34,4%), строительства жилья (109, –34,3%), обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан (178, –17,8%), платы за жилье и коммунальные услуги (87, –10,8%).

Четвертую позицию рейтинга занимают обращения по поводу обеспечения прав граждан в сфере социального обеспечения (2136), несмотря на снижение на 22,5%. Уменьшение произошло за счет обращений по следующим вопросам: исчисления, перерасчета пенсий (650, –58,5%); начисления пенсий по инвалидности, в связи с потерей кормильца, иным основаниям (54, –20,4%); признания «Ветераном труда» (45, –41,3%); предоставления льгот инвалидам (186, –68,4%) и установления инвалидности (41, –14,5%). При этом значительно увеличилось количество обращений по вопросам выплаты пенсий (230, +146,5%), отмечается востребованность качества социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов (53, +20,6%). Произошел также рост обращений по поводу получения единовременных пособий и материальной помощи (19, +86,4%).

В 2020 году по вполне понятным причинам произошло увеличение обращений граждан по вопросам обеспечения прав в сфере законодательства о трудоустройстве и занятости населения (1550, +30,1%). Рост произошел практически по всему спектру трудовых вопросов, но более всего по вопросам установления статуса безработного — 121 обращение (в 2019 году всего 4 обращения), прекращения трудовых отношений — 392 обращения (+50,2%), рассмотрения коллективных трудовых споров — 134 (+39,6%).

В 2020 году на 10 тыс. человек населения приходилось в среднем по 3 обращения всех видов к Уполномоченному. Если взять только зарегистрированные обращения (без телефонных звонков), то коэффициент интенсивности составляет 2,52. Это несколько меньше, чем в предыдущие годы, что объясняется общим снижением в 2020 году количества письменных обращений.

Общая картина интенсивности обращений к Уполномоченному в разрезе федеральных округов и входящих в их состав субъектов Российской Федерации показана на рис. 6–23[[55]](#footnote-55).

Выше среднего по стране были показатели интенсивности обращений в Центральном федеральном округе — 3,05 обращения на 10 тыс. населения (в 2019 году — 3,39, снижение на 0,35) и Южном федеральном округе — 2,69 (в 2019 году — 2,79, снижение на 0,09). Показатели в других федеральных округах ниже.

В субъектах Российской Федерации наиболее высокий коэффициент интенсивности обращений с увеличением по сравнению с 2019 годом наблюдался в республиках Коми (4,69) и Крым (3,86), Ямало-Ненецком автономном округе (4,26), Красноярском (2,97) и Хабаровском (2,68) краях, Кировской (4,34) и Брянской (3,29) областях, городе федерального значения Севастополе (2,92). Несмотря на снижение индекса интенсивности по сравнению с 2019 годом, он также является наиболее высоким в республиках Мордовия (3,01, –0,29) и Карелия (2,87, –0,82), Краснодарском крае (2,96, –0,20), Липецкой (3,47, –1,34), Московской (3,10, –0,03) и Архангельской (3,09, –1,86) областях, городе федерального значения Москве (4,26, –0,44).

В сравнении с 2019 годом увеличилась интенсивность обращений из Дальневосточного федерального округа на 0,11 обращений на 10 тыс. населения. По остальным федеральным округам, за исключением Приволжского федерального округа (на уровне 2019 года), наблюдается снижение интенсивности от 0,09 до 0,44 обращений на 10 тыс. населения. В сравнении с 2018 годом увеличилась интенсивность обращений из Дальневосточного (+0,30) и Сибирского (+0,09) федеральных округов (рис. 6).

В Центральном федеральном округе самый высокий индекс интенсивности обращений наблюдался в городе Москве (4,26), Липецкой (3,47), Брянской (3,29) и Московской (3,10) областях.

В 2020 году отмечалось наибольшее увеличение индекса интенсивности обращений, поступивших из Брянской области (+0,91), в связи с увеличением количества обращений по вопросам нарушения прав граждан в сфере трудовых отношений (с 12 до 108 обращений).

В Южном федеральном округе самый высокий коэффициент интенсивности обращений в Республике Крым (3,86), городе Севастополе (2,92) и Краснодарском крае (2,96).

Значительное увеличение интенсивности обращений отмечено в Республике Крым (+0,65), что связано с большим количеством обращений по вопросам защиты жилищных прав граждан (с 58 до 152, в том числе 78 — по вопросу выселения) и социальных прав (вопросы пенсионного обеспечения).

В Дальневосточном федеральном округе наиболее высокий коэффициент интенсивности обращений в округе наблюдался в Хабаровском крае (2,68), Республике Саха (Якутия) (2,46) и Сахалинской области (2,43).

Заметный прирост индекса интенсивности по сравнению с 2019 годом отмечается в Республике Саха (Якутия) (+1,53). Увеличилось количество жалоб, связанных с платой за жилье и коммунальные услуги (33 обращение, в 2019 году вопрос не поднимался), переселения из ветхого и аварийного жилья (с 1 до 22 обращений), отказа в возбуждении уголовного дела (с 3 до 42 обращений), введением ограничительных мероприятий в связи с распространением коронавирусной инфекции (28 обращений). От жителей Сахалинской области (+1,19) стало больше поступать жалоб на оформление административных правонарушений (16 обращений), на нарушение трудовых прав (с 1 до 7 обращений) и прав на охрану здоровья (18).

Число субъектов Российской Федерации, количество обращений из которых было выше среднего показателя относительно прошлого года, увеличилось с 22 до 27. На одном уровне с прошлыми годами коэффициент интенсивности республик Коми (4,69), Крым (3,86) и Карелия (2,87), Ямало-Ненецкого автономного округа (4,26), Краснодарского (2,96) и Ставропольского (2,38) краев, Московской области (3,10), городов федерального значения Москвы (4,26) и Севастополя (2,92).

Более подробный анализ обращений по группам прав, территориальной принадлежности заявителей, интенсивности обращений, а также примеры восстановления прав граждан в 2020 году по регионам содержатся в «Правозащитной карте России», которая размещена на официальном сайте Уполномоченного[[56]](#footnote-56).

1.3. Основные результаты рассмотрения обращений граждан

На протяжении многих лет сложилась определенная система работы с жалобами граждан, поступающими к Уполномоченному, основанная на требованиях Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[[57]](#footnote-57) и Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[[58]](#footnote-58). Однако 2020 год внес серьезные коррективы в установленную схему регистрации и рассмотрения жалоб, принятия оперативных мер реагирования на нарушения прав граждан. Условия противодействия распространению инфекционного заболевания COVID-19 обусловили перебои в доставлении корреспонденции по почте, породили сложности в приеме, регистрации и первичной обработке обращений, существенно ограничили возможности служащих Аппарата по личному (живому) приему заявителей и непосредственному взаимодействию с государственными органами и иными организациями при рассмотрении жалоб, осуществлению по ним проверок.

Однако в этих непростых условиях работа с обращениями граждан не прекращалась, изыскивались внутренние резервы для обеспечения бесперебойного и оперативного их рассмотрения, внедрялись новые технологии деятельности.

В Аппарате была организована горячая линия, на которую по телефону или по электронной почте мог обратиться любой гражданин со своим заявлением. Всего на нее поступило более 2,8 тыс. обращений[[59]](#footnote-59).

Для незамедлительного рассмотрения срочных жалоб и принятия необходимых мер реагирования, включая направление в компетентные органы соответствующих запросов и писем, был создан специальный чат сотрудников Аппарата, которые в том числе перешли на гибкий график работы[[60]](#footnote-60).

По результатам работы горячей линии в адрес органов прокуратуры, других государственных органов и муниципальных органов направлено 1869 мотивированных обращений Уполномоченного (преимущественно в электронном виде) о проведении проверок и принятии мер реагирования, оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав. По 970 обращениям заявителям даны правовые консультации и необходимые людям разъяснения.

Организация специальной горячей линии по COVID-19 помогла оказать адресную помощь в содействии и восстановлении прав 1594 гражданам, всего же ощутили положительный эффект в общей сложности более 5 тыс. человек[[61]](#footnote-61).

В целом же важно подчеркнуть, что результаты работы по защите и восстановлению нарушенных прав граждан в 2020 году не только не снизились, но, напротив, улучшились. Благодаря тесному взаимодействию с государственными органами и институтами гражданского общества положительное разрешение получила 1701 жалоба, поступившая к Уполномоченному, в том числе 122 коллективных обращения (рис. 25).

Адресную помощь получили 6492 гражданина. В общей же сложности поддержку Уполномоченного ощутили более 490 тыс. граждан, учитывая положительное решение по 57 жалобам, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц. В их числе труженики 18 предприятий, жильцы 21 аварийного дома, жители населенных пунктов с неблагоприятной экологической обстановкой в Воронежской, Ульяновской и Архангельской областях, Республике Башкортостан и в других регионах.

По сравнению с 2019 годом почти наполовину (на 46%) увеличилось количество положительно разрешенных обращений, принятых к рассмотрению (до 10,2%). Более результативно проводилась работа по рассмотрению жалоб, касающихся обеспечения прав человека в уголовном процессе, при исполнении уголовных наказаний, на международном уровне. Более весомые результаты достигнуты в защите трудовых и семейных прав. Наметились позитивные сдвиги в работе по обеспечению прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях.

Результативными были и личные приемы граждан с выездами в регионы, которые проводились с приглашением руководителей тех органов, на которые жаловались люди.

*В ноябре 2020 г. Уполномоченный посетила Республику Бурятия, где удалось решить ряд жизненно важных задач. В рамках рабочей поездки к Уполномоченному обращались жители г. Кяхты и г. Улан-Удэ по вопросам переселения из аварийного жилья и оформления в собственность земли, на которой стоят их дома. Просили о помощи бывшие сотрудники МЧС России и Минобороны России, выселяемые из служебного жилья. Монахи Иволгинского дацана обратились с просьбой о восстановлении теплоснабжения буддийского монастыря. В ходе совещания, проведенного с главами муниципальных образований, были подняты и другие вопросы, в том числе вопрос о нехватке лекарственных препаратов для больных COVID-19, лечащихся амбулаторно. По многим вопросам удалось оказать помощь людям (П-1328 от 06.11.2020).*

По поступившим 44 087 обращениям даны 23 449 (с учетом 7072 телефонных звонков) разъяснений заявителям относительно средств и способов защиты своих прав и свобод. В адрес органов прокуратуры, других государственных и муниципальных органов направлено 16 213 мотивированных обращений о проведении проверок и принятии мер реагирования, оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав, 2632 запросов о предоставлении сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалоб[[62]](#footnote-62).

В ходе рассмотрения обращений граждан сотрудниками Аппарата Уполномоченного изучались уголовные и гражданские дела, дела об административных правонарушениях, прекращенные производством дела и материалы, по которым отказано в возбуждении уголовных дел, готовились и направлялись в адрес государственных органов (МВД России, ФСИН России, Минтруд России и др.) заключения об устранении причин и условий, способствующих нарушению прав граждан.

Уполномоченный и сотрудники Аппарата в целях мониторинга присутствовали на 103 судебных процессах по уголовным, гражданским и административным делам. Полученные по результатам данные использовались при составлении ходатайств Уполномоченного в вышестоящие судебные органы, прокуратуру и органы ведомственного контроля, а также для консультативно-разъяснительной работы с заявителями.

Адресное содействие в защите прав оказано 677 участникам уголовного процесса по конкретным уголовным делам. В этой области получили положительное разрешение 22 коллективные жалобы и 5 жалоб, затрагивающих права неопределенного круга лиц.

*Поступила коллективная жалоба от граждан В., О., И. с просьбой оказать поддержку их сыновьям, осужденным за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, на 6 лет 6 мес., 3 года 6 мес. и 7 лет 6 мес. лишения свободы. Родители, на этапе апелляции, надеялись на смягчение наказания. Принимая во внимание их аргументы, Уполномоченный обратилась в Шестой кассационный суд общей юрисдикции и Кировский областной суд с ходатайством о пересмотре апелляционного приговора. Доводы были услышаны, и приговор изменен в части переквалификации деяний осужденных на менее тяжкое деяние со смягчением наказания (№ к КЛ-141 от 10.02.2020).*

При поддержке ФСИН России, органов прокуратуры и правозащитных организаций оказана адресная поддержка 231 осужденным и лицам, содержащимся под стражей. Положительное разрешение получили 5 коллективных жалоб и 9 жалоб, касающихся прав неопределенного круга лиц, которые в общей сложности затрагивали законные интересы более 6 тыс. человек.

*Гражданка Н. обратилась в защиту прав своего мужа, отбывающего наказание в ИК-7 УФСИН России по Республике Мордовия, с просьбой оказать содействие в его переводе ближе к месту проживания родственников. В результате обращения Уполномоченного к директору ФСИН России А.П. Калашникову было принято решение о переводе осужденного в исправительное учреждение ближе к месту проживания его родственников (№ Н-447\* от 15.07.2020).*

В сфере трудовых отношений оказана адресная помощь в защите и восстановлении прав 2415 работникам организаций и иным гражданам. Получили положительное разрешение 74 жалобы, в том числе 8 коллективных, которые в общей сложности затрагивали права и законные интересы свыше 6 тыс. граждан.

*Так, были приняты меры по восстановлению прав работников Амурского газоперерабатывающего завода на справедливую и своевременную оплату труда и по снижению социальной напряженности* *в связи с протестной акцией на предприятии. Уполномоченный направила обращение в прокуратуру Амурской области. В результате принятых мер прокурорского реагирования был осуществлен возврат денежных средств, ранее неправомерно удержанных из заработной платы работников в размере 14,5 млн руб. Таким образом, оказано содействие в защите прав 1236 тружеников (по результатам мониторинга СМИ).*

По вопросам соблюдения и защиты жилищных прав удалось оказать адресную помощь 614 гражданам. Положительное разрешение получили также 13 коллективных жалоб и 2 жалобы, касающиеся прав неопределенного круга лиц, которые в общей сложности затрагивали законные интересы более 31 тыс. граждан.

*Поступила коллективная жалоба жителей г. Тулуна Иркутской области на нарушение их жилищных прав в связи с отказом органа местного самоуправления в предоставлении им единовременной денежной выплаты на приобретение и (или) строительство жилого помещения, как пострадавшим в результате масштабного паводка, произошедшего на территории города в июне 2019 г. Уполномоченный обратилась к прокурору Иркутской области, а также в региональное министерство строительства, дорожного хозяйства. В результате в 2020 г. квартиры получили 39 семей, остальные 517 семей будут переселены в построенные дома в первом полугодии 2021 г.* (№ *КЛ-611 от 25.02.2020).*

Благодаря поддержке компетентных государственных органов удалось оказать содействие в защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь свыше 500 гражданам по 37 жалобам, в том числе по 4 коллективным и по 2 — неопределенному кругу лиц.

*На горячую линию обратились пациенты ГУЗ «Тульский областной противотуберкулезный диспансер № 1», в частности А., с жалобой на нарушение санитарных требований и условий содержания в указанном медицинском учреждении, в том числе ненадлежащее питание. В целях защиты прав людей, находящихся в стационаре, Уполномоченный обратилась в Роспотребнадзор. На основании этого обращения в отношении ГУЗ «ТОПТД № 1» проведено административное расследование. За выявленные нарушения требований санитарного законодательства в части организации питания возбуждены дела об административном правонарушении в отношении должностных лиц по ст. 6.6 КоАП РФ. Таким образом, были восстановлены права более 500 граждан — пациентов ГУЗ «ТОПТД № 1» (№ КЛ-2276 от 26.06.2020).*

Оказано адресное содействие в восстановлении права на социальное обеспечение 33 гражданам и еще по 2 жалобам — неопределенному кругу лиц.

*Жительница Брянской области Л. обратилась за помощью в защиту прав своей матери П., которая является инвалидом I группы. Ей прекратили выплачивать страховую пенсию по старости. В этой связи Л. сначала обратилась в Пенсионный фонд Российской Федерации по месту жительства и, не получив результата, подала жалобу Уполномоченному. Омбудсмен обратилась в Пенсионный фонд Российской Федерации. Проведено служебное расследование, по результатам которого право П. на пенсионное обеспечение было восстановлено. К специалистам Центра по выплате пенсий и обработке информации в Брянской области, допустившим непрофессионализм в действиях и формализм в работе с населением, приведший к нарушению прав гражданки П., применены меры ответственности. Выплаты пенсии заявительницы восстановлены (№ Л-178 от 17.03.2020).*

В сфере образования оказана помощь в защите и восстановлении прав 78 гражданам по 33 жалобам, в том числе по 2 коллективным.

*С криком о помощи обратились жители Республики Бурятия — родители учащихся первого класса (10 человек) МБОУ «Ангоянская средняя общеобразовательная школа». Они жаловались на перевод детей на дистанционное обучение. Заявители указывали, что дистанционная форма обучения неприемлема для первоклассников, так как требует необходимости контроля ребенка со стороны взрослого во время образовательного процесса, отрицательно влияет на их физическое и психическое здоровье, социализацию, снижает качество получаемого образования. В результате обращения Уполномоченного в министерство образования и науки Республики Бурятия было принято решение осуществлять обучение в школе в очном режиме (№ КЛ-3148 от 23.10.2020).*

Защиту и содействие в восстановлении прав в сфере экологии и природопользования по конкретным жалобам получили более 3,5 тыс**.** граждан. Положительно разрешено 47 жалоб, в том числе касающихся прав неопределенного круга лиц. Это позволило реализовать свои законные интересы в общей сложности свыше 213 тыс. граждан.

*Жители с. Долгоруково Липецкой области оказались в сложной ситуации, когда из-за действий завода по производству растительных масел ООО «Альтаир» им пришлось жить в условиях загрязненного воздуха. Люди подали жалобу Уполномоченному. Согласившись с доводами заявителей, Уполномоченный направила жалобу для проведения проверок в органы прокуратуры и Роспотребнадзора. В ходе проверок установлено, что контроль за выбросом загрязняющих веществ в атмосферу на заводе не ведется, а законодательство в части обращения с отходами производства не соблюдается. В этой связи прокуратурой в адрес общества внесено представление об устранении нарушений, оно привлечено к административной ответственности, а виновное должностное лицо ООО «Альтаир» — к дисциплинарной (№ КЛ-3648 от 24.10.2019).*

Удалось оказать адресную помощь 624 гражданам (в том числе по 19 коллективным жалобам и по 5 жалобам, касающимся неопределенного круга лиц) по вопросам въезда на территорию России и выезда с территории России российских и иностранных граждан, соотечественников, проживающих за рубежом. Кроме того, оказано содействие в возвращении около двух тысяч соотечественников из аэропорта г. Бангкока, которые обращались на горячую линию Уполномоченного.

*В период распространения коронавирусной инфекции к Уполномоченному поступили обращения от омбудсменов в Ивановской области С.А. Шмелевой и в Ярославской области С.А. Бабуркина с просьбой оказать содействие в возвращении на родину граждан Российской Федерации, находящихся в Танзании. В целях содействия коллегам и помощи людям Уполномоченный направила письмо заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой с просьбой принять необходимые меры для возвращения граждан на родину. В результате был организован вывозной рейс из Танзании в Россию и эвакуированы 121 российский гражданин и 6 граждан Украины (№ КЛ-954 от 14.04.2020; КЛ-954\* от 22.04.2020; КЛ-954\* от 27.04.2020).*

По обращениям граждан и заинтересованных лиц, региональных и зарубежных коллег осуществлялась помощь в реализации прав находящихся на территории России иностранных граждан.

*Из-за прекращения авиасообщения в период мировой пандемии на государственной границе Российской Федерации в районах автомобильных пунктов пропуска скопились тысячи людей, желающих выехать на родину. Самая сложная ситуация была в Самарской и Оренбургской областях, где единовременно собрались граждане республик Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан, чтобы транзитом через Казахстан следовать в страны своей гражданской принадлежности. Люди съехались из 20 регионов России, и в связи с тем, что Казахстан не давал разрешение на въезд, на границе мог случиться коллапс. В рамках международного взаимодействия Уполномоченный обратилась к руководству ОАО РЖД за помощью в транспортировке людей и к омбудсменам вышеназванных стран. Благодаря принятым властями мерам вернулись к себе на родину более 12 000 иностранцев (№ КЛ-1111\* от 16.05.2020).*

Предложения Уполномоченного по вопросу легализации правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, которые не смогли своевременно выехать из России ввиду введения ограничений в период пандемии, нашли отражение в Указе Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»[[63]](#footnote-63).

53 человека по 48 жалобам **получили** помощь в реализации права на обращение граждан в органы публичной власти.

*Житель Амурской области Л. пожаловался на бездействие межрайонной инспекции ФНС России № 6, сотрудники которой направили ему требование об уплате налога простым почтовым отправлением, чем нарушили нормы налогового законодательства. В связи с заявлением Уполномоченный обратилась в адрес прокурора Амурской области. По его распоряжению прошла проверка доводов заявителя, которой установлено нарушение пункта 6 статьи 69 части первой НК РФ, где сказано, что требование об уплате налогов должно направляться: лично под расписку, по почте заказным письмом, в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи или через личный кабинет налогоплательщика. В целях восстановления нарушенных прав заявителя начальнику межрайонной инспекции ФНС России № 6 по Амурской области* *внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, решения о принудительном взыскании налога и штрафов отменены (№ Л-885 от 06.12.2019).*

Эффективная работа телефонной горячей линии, действующей в период подготовки и проведения Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации с 8 июня по 1 июля 2020 г., позволила оказать оперативное содействие 28 гражданам по 28 обращениям в реализации их права на участие в голосовании.

*По горячей линии обратилась жительница Хабаровского края с жалобой на то, что члены избирательной комиссии УИК № 290 проигнорировали ее просьбу выехать на дом для голосования ее матери (лежачая больная) и мужа (63 года). Во взаимодействии с аппаратом уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае организовано голосование всей семьи заявителя на дому.*

Пандемия привела к вынужденным ограничениям свободы собраний, в том числе поставила под угрозу проведение значимых для граждан публичных мероприятий. Удалось оказать содействие в восстановлении нарушенных прав по 3 обращениям, в том числе по 1 — в отношении неопределенного круга лиц.

Исполнительный директор общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”» Е.Б. Жемкова обратилась за помощью в связи с трудностями в организации и проведении акции «Возвращение имен». При взаимодействии Уполномоченного и столичных властей акция памяти состоялась 29 октября 2020 г. и прошла в комбинированном формате. В связи с эпидемиологической обстановкой велась онлайн-трансляция (и запись) со всех акций 2020 года, которые проходили в России и в мире, и где зачитывались имена погибших в период репрессий людей (№ 17597 от 13.10.2020).

Для обсуждения актуальных проблем соблюдения и защиты прав человека и гражданина и выработки соответствующих предложений по их решению проводились с участием экспертного сообщества, представителей государственных органов и институтов гражданского общества круглые столы, конференции, заседания Экспертного совета при Уполномоченном[[64]](#footnote-64).

*Так, 14 августа 2020 г. Уполномоченным проведен круглый стол на тему «Права и ответственность отцов».*

*Актуальным проблемам защиты прав граждан в сфере ЖКХ, а также выработке рекомендаций по совершенствованию механизма их защиты был посвящен круглый стол 20 февраля 2020 г.*

*27 февраля 2020 г. прошло расширенное совещание Уполномоченного «Соблюдение прав человека при конвоировании из СИЗО в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказания».*

25 ноября 2020 г. в Доме прав человека прошла научно-практическая конференция «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика», организованная Уполномоченным совместно с Научно-образовательным центром по правам человека на базе МГЮА им. О.Е. Кутафина.

В 2020 году по результатам экспертно-аналитической работы Уполномоченного в адрес государственных органов направлено 47 предложений по вопросам совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Они нашли отражение в 17 нормативных правовых актах, принятых в 2020 году, включая 13 федеральных законов и 4 подзаконных акта. Всего же за 5 лет (2016–2020 годы) предложения Уполномоченного учтены в 62 принятых нормативных правовых актах, включая 45 федеральных законов[[65]](#footnote-65).

*Так, приняты федеральный закон, установивший порядок учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам*[[66]](#footnote-66) *(от 6 февраля 2020 г. № 11-ФЗ); федеральный закон, предусматривающий право осужденного на перевод в исправительное учреждение, расположенное вблизи места жительства осужденного или его близких родственников*[[67]](#footnote-67) *(от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ); федеральный закон, относящий детей-сирот к категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, что позволило распространить на них дополнительные меры государственной поддержки*[[68]](#footnote-68) *(от 8 июня 2020 г. № 178-ФЗ).*

Несмотря на достигнутые результаты, эффективность деятельности могла бы быть выше, если бы в полной мере реализовывался весь правовой инструментарий Уполномоченного. Планируется, в частности, более широко использовать право обращения в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в т.ч. неограниченного круга лиц) и в Конституционный Суд Российской Федерации — с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле.

Повышению результативности будет способствовать внедрение автоматизированной информационной системы «Логика СЭД» в Аппарате Уполномоченного, что создаст единое информационное пространство для хранения и обработки документов, автоматизирует внешний (канцелярию, обработку входящей и исходящей корреспонденции) и внутренний документооборот (служебные записки, нормативные и организационно-распорядительные документы).

Представляется, что более оперативно и эффективно осуществлять возложенные на уполномоченных по правам человека полномочия по защите прав и свобод граждан позволит создание цифрового профиля уполномоченных по правам человека (Государственной информационной системы уполномоченных по правам человека «ГИС “УПЧ”»)[[69]](#footnote-69).

Важно также осуществлять дальнейшее совершенствование законодательства об институте уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, в части расширения компетенции Уполномоченного.

Так, заслуживает изучения зарубежный опыт о наделении омбудсмена полномочиями по вынесению обязательных для государственных органов решений, рассматривать жалобы граждан на действия (бездействие) не только органов публичной власти, их должностных лиц, но и организаций, выполняющих общественно значимые функции.

*В Киргизии, например, органы власти должны в месячный срок устранить выявленные в представлении омбудсмена нарушения прав и свобод человека и гражданина. Закон Монголии позволяет Национальной комиссии по правам человека требовать или рекомендовать прекратить деятельность, нарушающую права и свободы человека. Генеральная инспекция Исламской Республики Иран по результатам работы готовит соответствующий доклад с предложениями и рекомендациями, которые обязательны для исполнения. В противном случае суд может приговорить официальное лицо к тюремному заключению сроком от трех месяцев и одного дня до шести месяцев или отстранить от государственной службы на срок от трех месяцев до одного года. Защитник граждан Республики Сербия имеет право публично рекомендовать увольнение должностного лица.*

*В мировой практике работы омбудсменов есть примеры рассмотрения жалоб не только на действия публичных органов власти, но и в рамках частноправовых отношений. Например, в Республике Армения защитник прав человека следит за соблюдением прав и свобод человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а в установленных законом случаях — организациями, осуществляющими полномочия, делегированные государственными органами и органами местного самоуправления; организациями, действующими в сфере публичной службы.*

Практиками и учеными, в том числе мною, предлагаются и другие новеллы: наделение Уполномоченного правом давать обязательные для учета государственными органами заключения на законопроекты и иные нормативные правовые акты; закрепление в КоАП РФ права Уполномоченного обжаловать в суде и в вышестоящем органе постановления и решения по делам об административных правонарушениях; предоставление ему права делегировать отдельные полномочия служащим Аппарата по выполнению определенных полномочий или поручений и др.[[70]](#footnote-70)

Глава 2
ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ
И ПОЛИТИЧЕСКИХ
ПРАВ И СВОБОД

2.1. Право избирать и быть избранным,
право на участие в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений
в Конституцию
Российской Федерации

Одной из основных гарантий прав человека в мире, защищающих общество от застоя, злоупотреблений и опасности диктатуры, является свобода выбора — конституционное право каждого гражданина избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме. Данный элемент прямой демократии указывает на то, что человек есть единственный источник власти, которую он проявляет через свое избирательное право. В этом и есть суть его непосредственного участия в управлении делами государства.

В 2020 году важнейшими событиями, связанными с реализацией права граждан на участие в управлении делами государства, стало проведение общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (далее — Общероссийское голосование), состоявшегося 1 июля 2020 г., а также Единый день голосования 13 сентября 2020 г., в рамках которого в 83 субъектах Российской Федерации прошло свыше 9 тыс. избирательных кампаний разных уровней[[71]](#footnote-71).

Общероссийское голосование явилось новым институтом, введенным для одобрения предложенных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным поправок в Основной закон, и имело свою специфику в сравнении с уже ставшими традиционными институтами референдума и выборов и отличную от них правовую природу, поскольку осуществлялось на основе норм Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации[[72]](#footnote-72).

В Общероссийском голосовании приняли участие более 58,5 млн человек, явка превысила 67,9%[[73]](#footnote-73). В целях контроля за проведением голосования был значительно упрощен порядок подачи заявок на участие в нем в качестве наблюдателей, в общей сложности наблюдение за ходом голосования обеспечивали более 526 тыс. человек[[74]](#footnote-74).

Большинством участников голосования (77,92%) поправки в Конституцию Российской Федерации были поддержаны[[75]](#footnote-75). Тем самым ознаменован новый этап развития отечественного конституционализма.

При проведении Единого дня голосования в сентябре 2020 года явка избирателей различалась в зависимости от субъекта Российской Федерации и уровня выборов[[76]](#footnote-76), наблюдение за ходом голосования обеспечивали более 177 тыс. наблюдателей[[77]](#footnote-77). По оценке ЦИК России, выборы прошли открыто, гласно, в условиях высокой конкуренции и преимущественно в соответствии с нормами законодательства.

*Вместе с тем в связи с выявленными нарушениями итоги голосования были отменены на четырех избирательных участках*[[78]](#footnote-78)*. Нарушения, выявленные в ходе мониторинга со стороны института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, также были предметом проверок со стороны избирательных комиссий и правоохранительных органов, по результатам которых принимались меры по обеспечению избирательных прав граждан.*

Одной из основополагающих задач при организации голосования стала защита жизни и здоровья избирателей в условиях распространения коронавирусной инфекции[[79]](#footnote-79). В ходе Общероссийского голосования для безопасности граждан перед входом на избирательные участки измерялась температура тела, участковые избирательные комиссии были обеспечены необходимыми средствами индивидуальной защиты, санитайзерами, одноразовыми ручками. Специальная разметка на напольном покрытии устанавливала социальную дистанцию для голосующих. Важным отличием Общероссийского голосования стала возможность граждан по желанию проголосовать на дому.

В ходе Единого дня голосования 13 сентября 2020 г. меры, направленные на профилактику рисков, связанных с распространением коронавирусной инфекции, для участников выборов определялись индивидуально в каждом субъекте Российской Федерации с учетом рекомендаций, выработанных территориальными органами Роспотребнадзора[[80]](#footnote-80).

Противодействие распространению коронавирусной инфекции послужило дополнительным импульсом для совершенствования законодательства о выборах. Одно из наиболее значимых нововведений — закрепление возможности для избирателей проголосовать в течение нескольких дней. Этот инструмент впервые был апробирован в ходе Общероссийского голосования, когда введение права отдать свой голос в течение семи дней (с 25 июня по 1 июля 2020 г.) позволило снизить риск распространения COVID-19 путем снижения числа одновременно голосующих на избирательном участке граждан. С учетом опыта Общероссийского голосования принят федеральный закон, наделивший избирательные комиссии, организующие выборы и референдумы, полномочием продлевать период голосования до трех дней[[81]](#footnote-81). Нормы указанного закона были успешно применены во время Единого дня голосования 13 сентября 2020 г. в 41 субъекте Российской Федерации[[82]](#footnote-82), что позволило предоставить максимально комфортные для граждан условия реализовать свое избирательное право.

Предпринят целый ряд шагов для более широкого использования в избирательном процессе современных информационных технологий. Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[83]](#footnote-83) предусматривается возможность голосования без бумажного избирательного бюллетеня, с использованием специального программного обеспечения. В ходе Общероссийского голосования такая опция была доступна для граждан, зарегистрированных по месту жительства на территории Нижегородской области и в городе Москве. В Единый день голосования преимущества дистанционного голосования смогли также оценить жители Курской и Ярославской областей. Новый институт вызвал одобрение значительной части избирателей: в общей сложности для участия в электронном голосовании зарегистрировались более 1,5 млн человек, из их числа отдали свой голос более 90%[[84]](#footnote-84).

В ходе социологических опросов в июле 2020 года значительное число респондентов (50%) высказали одобрение дистанционному электронному голосованию, отмечая среди его достоинств отсутствие необходимости выходить из дома, экономию времени, удобство. Одновременно граждане высказывали опасения в связи с угрозами фальсификаций, риском утечки данных, проблемами доступности в связи с отсутствием сети Интернет, отсутствием должного контроля[[85]](#footnote-85).

Многочисленные вопросы граждан в связи с участием в дистанционном электронном голосовании содержались и в обращениях, поступающих к Уполномоченному.

*На горячую линию, открытую в период проведения Общероссийского голосования, обратился гражданин С. с жалобой на сложность процедуры регистрации на портале «Госуслуги» для участия в дистанционном голосовании. Сотрудники Аппарата в оперативном режиме оказали заявителю необходимую помощь, после чего избиратель смог осуществить регистрацию и проголосовать.*

Наряду с введением норм о дистанционном электронном голосовании названный выше Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ предоставил возможность собирать подписи избирателей через «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Это касается подписей, необходимых для регистрации кандидата или списка кандидатов, для назначения референдума. Также уточнены требования по заполнению подписных листов. Предусматривается, в частности, что участник референдума самостоятельно вписывает свои имя, отчество и фамилию, а не только ставит подпись. Одновременно закреплено право избирателя подавать через «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» заявление о голосовании вне помещения. Эта норма приобретает особое значение для реализации избирательных прав маломобильными гражданами[[86]](#footnote-86).

Для удобства и защиты здоровья избирателей, снижения рисков распространения инфекционных заболеваний указанный закон также предусмотрел возможность «отсрочки» выборов избирательными комиссиями при введении режима чрезвычайной ситуации или повышенной готовности[[87]](#footnote-87), в связи с чем ряд выборных кампаний, запланированных на период с 5 апреля по 21 июня 2020 г., были перенесены ЦИК России на более поздний срок[[88]](#footnote-88).

Уполномоченный принимает активное участие в защите избирательных прав граждан. Векторы этой деятельности определило заключение в 2016 году Соглашения Уполномоченного с ЦИК России о взаимодействии в период избирательных кампаний и кампаний референдума, в рамках которого на протяжении пяти лет (с 2016 по 2020 год) осуществлялась работа по обеспечению соблюдения прав граждан в ходе избирательных кампаний.

В 2020 году в связи с возникновением принципиально нового института Общероссийского голосования было подписано соглашение о взаимодействии Уполномоченного и ЦИК России, предусмотревшее взаимный обмен информацией, совместные мероприятия, проверки сообщений о нарушениях в ходе Общероссийского голосования.

Из года в год в преддверии и в ходе голосования в Аппарате Уполномоченного действует мониторинговая рабочая группа, которая осуществляет анализ поступающих обращений, публикаций в СМИ. В целях мониторинга соблюдения прав граждан в ходе голосования 13 сентября 2020 г. осуществлялись выезды на избирательные участки. Открывались горячие линии, куда мог обратиться любой гражданин, столкнувшийся с несправедливостью или трудностями при реализации своих прав.

За 2020 год поступило 756 обращений по вопросам реализации избирательных прав граждан и права на участие в Общероссийском голосовании, в том числе 93 письменных и 663 устных обращения, поступивших на горячие линии. По сравнению с предыдущими годами количество письменных обращений несколько увеличилось (в 2018 году — 81, в 2019 году — 51). Это обусловлено проведением Общероссийского голосования, имевшего особый статус и значение для большинства граждан. Тематика и количество обращений показана на рис. 29.

Наибольшее количество обращений касалось вопросов получения и распространения информации о порядке проведения общероссийского голосования и выборов (524). Граждане обращались с просьбами разъяснить порядок голосования не по месту регистрации и процедуру электронного голосования, уточнить местонахождение участковой избирательной комиссии, выражали недовольство отсутствием достаточной информации о голосовании. Всем заявителям давались необходимые разъяснения, проводились консультации, оказывалась помощь в установлении местонахождения участковой избирательной комиссии.

*Так, на горячую линию обратился гражданин К. с жалобой на отсутствие информации о расположении ближайшего избирательного участка и невозможность дозвониться до соответствующей участковой избирательной комиссии. Сотрудники Аппарата в оперативном режиме оказали заявителю консультативную помощь, а также осуществили телефонную связь с членами УИК и ТИК в целях содействия избирателям в получении необходимой информации (б/н, поступило на горячую линию).*

Значительное количество обращений поступило по вопросам формирования и организации деятельности избирательных комиссий (162). Заявители поднимали вопросы организации работы избирательных комиссий в части голосования на дому и придомовой территории, в медицинских учреждениях.

На горячую линию позвонил К., который во время проведения голосования находился в хосписе в г. Санкт-Петербурге. Он пожаловался на невозможность проголосовать в ходе Общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации. Проверка показала, что адрес постоянного места жительства заявителя отличается от места его нахождения, при этом заявление для голосования в другом районе г. Санкт-Петербурга подано не было. В этой связи члены ТИК по месту нахождения хосписа не имели оснований выехать к заявителю. В результате была достигнута договоренность с председателем ТИК по месту регистрации заявителя о направлении к нему в хоспис членов УИК для предоставления возможности проголосовать. Первого июля заявитель смог реализовать свое избирательное право (б/н, поступило на горячую линию).

Также имели место жалобы, связанные с организацией работы на избирательном участке. Граждане сообщали об отсутствии на избирательных участках средств индивидуальной защиты, одноразовых ручек, о несоблюдении социальной дистанции, не находили себя в списке избирателей, указывали на дублирование информации об избирателях в различных списках голосования.

*По горячей линии поступил звонок С., который вместе с семьей пришел в УИК района Печатники г. Москвы, чтобы проголосовать, но обнаружил, что в журнале регистрации выданных бюллетеней уже стояли их подписи. По сообщению заявителя, подписи ему и членам семьи не принадлежали, ранее право на участие в голосовании ими не реализовывалось. После обращения Уполномоченного к прокурору г. Москвы Д.Г. Попову и к председателю Мосгоризбиркома Ю.А. Ермолову была проведена проверка, по результатам которой установлены ошибки технического характера. В итоге принято решение о признании бюллетеней недействительными. Заявителю и его семье предоставлена возможность реализовать право на участие в Общероссийском голосовании (б/н, поступило на горячую линию).*

27 обращений поступило по вопросам выдвижения и регистрации кандидатов. Заявители жаловались на необоснованные, по их мнению, отказы в регистрации кандидата, на опасность административного давления в целях понуждения к отказу от участия в избирательной кампании.

*Кандидат в депутаты Воргинского сельского поселения Ершичского района Смоленской области обратился с просьбой о содействии в защите своих избирательных прав. По информации заявителя, главой Воргинского сельского поселения предпринимались попытки в судебном порядке обжаловать постановления о регистрации его в качестве кандидата. Судом первой инстанции в исковых требованиях было отказано, но истец подал апелляционную жалобу. В целях недопущения нарушения избирательных прав кандидата Уполномоченный обратилась в ЦИК России, а также к уполномоченному по правам человека в Смоленской области А.М. Капустину с просьбой направить представителя на слушание в суде апелляционной инстанции. Смоленским областным судом решение суда первой инстанции оставлено без изменений, постановление о регистрации заявителя в качестве кандидата в депутаты признано законным. В результате заявитель избран депутатом Воргинского сельского поселения Ершичского района Смоленской области (№ М-1440 от 21.08.2020, № к М-1440 от 27.08.2020).*

*18 региональных отделений одной из российских политических партий обратились с коллективными жалобами на неправомерное ограничение доступа к телевизионным эфирам, на запрет встреч с избирателями, а также на отказ в регистрации в качестве кандидатов их представителей на выборах депутатов Ульяновской городской думы в период подготовки к Единому дню голосования 13 сентября 2020 г. В целях проведения проверки изложенных фактов направлены обращения в Генпрокуратуру России и ЦИК России. В результате восстановлено в качестве кандидатов на выборах в городскую Думу 15 из 19 граждан, в защиту которых поступили обращения (*№ КЛ-2786*\* от 26.08.2020, № к КЛ-2786а от 26.08.2020, № к КЛ-2786б от 26.08.2020 и другие, всего 21 обращение).*

В отдельных обращениях, поступивших в период подготовки и проведения Единого дня голосования, кандидаты жаловались на ограничения в части проведения публичных мероприятий[[89]](#footnote-89), включая встречи с избирателями, что, по их мнению, препятствовало реализации кандидатами права быть избранными. Вместе с тем в большинстве случаев необходимость таких ограничений была вызвана неблагоприятной эпидемиологической ситуацией в связи с распространением коронавирусной инфекции.

В 27 обращениях, поступивших на горячую линию, граждане сообщали о нарушениях волеизъявления избирателей — о фактах понуждения работников к голосованию в электронной форме со стороны работодателей — бюджетных организаций.

*По сообщениям заявителей, работодатели под угрозой нарушения трудовых прав вынуждали своих сотрудников регистрироваться на порталах gosuslugi.ru и mos.ru с целью последующего электронного голосования. Поступившая информация была направлена в адрес прокурора г. Москвы для проверки на предмет наличия фактов нарушения законодательства и возможного принятия мер реагирования.*

Чаще всего обращения по вопросам защиты избирательных прав и права на участие в голосовании поступали из города Москвы (177), города Санкт-Петербурга (42), Краснодарского края (22), Ульяновской области (21), Московской области (19), Ростовской области (17), Свердловской области (13), Республики Татарстан (10).

Всего по результатам рассмотрения письменных обращений и сообщений, поступивших на горячую линию, направлено 61 ходатайство о проведении проверок в ЦИК России и правоохранительные органы, оказано содействие в восстановлении прав 30 заявителей по 28 обращениям, в том числе по вопросам осуществления надомного голосования, голосования не по месту регистрации, а также отсутствия в списках избирателей.

В субъектах Российской Федерации мониторинг соблюдения избирательных прав граждан осуществлялся региональными уполномоченными по правам человека, которые взаимодействовали с избирательными комиссиями, наблюдателями, осуществляли проверки помещений для голосования, организовывали горячие линии, правопросветительские мероприятия.

*В Единый день голосования 13 сентября 2020 г. в адрес региональных уполномоченных поступило более 600 обращений и звонков на горячую линию. По большинству из них требовались разъяснения норм действующего избирательного законодательства.*

*Интересный опыт правопросветительской работы — создание в преддверии Общероссийского голосования уполномоченным по правам человека в Самарской области О.Д. Гальцовой консультационного центра «Конституция-2020». Сотрудники аппарата регионального уполномоченного осуществляли консультирование граждан о существе поправок к Конституции Российской Федерации, о порядке участия в Общероссийском голосовании.*

Особое внимание региональными уполномоченными уделялось соблюдению прав избирателей в местах принудительного содержания.

Так, в ходе Общероссийского голосования уполномоченный по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе А.И. Сак посетил следственный изолятор ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по ЯНАО. По результатам проверки нарушений выявлено не было, а 67 заключенных смогли реализовать свое избирательное право.

*В Нижегородской области региональным уполномоченным О.А. Кислициной были организованы мониторинговые мероприятия на избирательных участках в следственных изоляторах СИЗО-1 и СИЗО-2. Нарушений не выявлено, смогли проголосовать 1853 подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в указанных учреждениях.*

Повышению эффективности мониторинга соблюдения избирательных прав способствовало сотрудничество федерального и региональных уполномоченных. Трудности на избирательных участках, работа общественных наблюдателей, голосование в социальных и закрытых учреждениях становились предметами обсуждений Уполномоченного с региональными коллегами по видео-конференц-связи как при проведении Общероссийского голосования (1 июля 2020 г.), так и в ходе подготовки и проведения выборов (11 и 13 сентября 2020 г.). Осуществлялись совместные посещения помещений для голосования.

В целях мониторинга соблюдения избирательных прав граждан в Единый день голосования 13 сентября 2020 г. Уполномоченный совместно с уполномоченным по правам человека в Московской области Е.Ю. Семеновой посетила избирательные участки № 2338 и № 846, а также Климовский дом-интернат, расположенные в г. Подольске. В ходе визита федеральный и региональный омбудсмены ознакомились с организацией избирательного процесса на участках, уделив особое внимание соблюдению мер по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности, побеседовали с наблюдателями и членами избирательных комиссий, ознакомились с работой социального учреждения. Нарушений избирательных прав выявлено не было, голосование на соответствующих избирательных участках осуществлялось с соблюдением норм законодательства.

До сих пор не нашли окончательного решения проблемы обеспечения доступности избирательных участков для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В указанном направлении государством проводится большая работа. Реализуется государственная программа «Доступная среда», действие которой продлено до 2025 года[[90]](#footnote-90). Принимаемые меры позволили снизить напряженность и сказались на статистике обращений в адрес Уполномоченного: в 2020 году вопросы доступности избирательных участков для лиц с ограниченными возможностями здоровья в поступивших жалобах не затрагивались. Это связано прежде всего с расширением для них возможностей осуществлять голосование на дому, в электронном формате. Вместе с тем при посещении избирательных участков сотрудниками Аппарата Уполномоченного неоднократно выявлялись случаи нарушений.

Анализ поступающих обращений, а также мониторинг законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о существовании ряда проблем в сфере обеспечения избирательных прав граждан.

*В частности, в ходе мониторинга избирательных участков в день Общероссийского голосования 1 июля 2020 г. установлено отсутствие необходимых условий для голосования маломобильных групп населения: избирательные участки, размещенные на вторых этажах зданий, не были оборудованы пандусами или специальными лифтами. Например, пандусы отсутствовали в г. Москве на избирательных участках № 479, № 1442, № 2141 и ряде других.*

В ходе подготовки и проведения Общероссийского голосования Уполномоченный неоднократно поднимала этот вопрос в своих официальных выступлениях, в том числе 1 июля 2020 г. на подведении итогов голосования в ЦИК России.

С учетом изложенного органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется усилить внимание к обеспечению на избирательных участках доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В частности, совместно с органами местного самоуправления целесообразно проводить работу по исключению случаев размещения избирательных участков на вторых этажах и выше в зданиях, не оборудованных лифтами.

Одним из аспектов проблемы обеспечения для избирателей с ограниченными возможностями здоровья доступной среды является отсутствие централизованного изготовления трафаретов для заполнения бюллетеней с применением рельефно-точечного шрифта Брайля. Такие трафареты изготавливаются избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации — но только в пределах бюджетных средств, выделенных для подготовки голосования. Нехватка средств может создать угрозы для реализации избирательных прав слабовидящими гражданами.

*В период подготовки и проведения Общероссийского голосования на горячую линию обратился инвалид I группы по зрению, проживающий в Московской области, который не мог осуществить голосование в связи с отсутствием на избирательном участке трафаретов для самостоятельного заполнения бюллетеня с применением шрифта Брайля. Для разрешения возникшей ситуации Уполномоченный обратилась в ЦИК России, после чего трафареты были доставлены на участки для голосования. Заявитель смог самостоятельно реализовать свое избирательное право (б/н, поступило на горячую линию).*

С учетом изложенного полагаем возможным рекомендовать ЦИК России разработать механизм организации централизованного изготовления (закупки) трафаретов для инвалидов по зрению, поскольку отсутствие у избирательных комиссий субъектов Российской Федерации необходимых для этого финансовых средств приведет к тому, что указанные лица с ограниченными возможностями здоровья фактически будут лишены избирательных прав.

Более подробно проблемы обеспечения доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе при осуществлении голосования, отражены в специальном (тематическом) докладе Уполномоченного[[91]](#footnote-91).

В связи с введением электронного голосования возник целый ряд вопросов, связанных с развитием нормативно-правового регулирования. Несмотря на то что такая форма голосования зарекомендовала себя как удобный инструмент реализации гражданами избирательных прав, приходится констатировать, что инструментарий контроля за проведением электронного голосования нуждается в совершенствовании. При существующих механизмах трудно установить подлинность электронного бюллетеня избирателя. Системы передачи информации по каналам сети Интернет уязвимы с точки зрения потенциальных компьютерных сбоев и атак хакеров. Кроме того, результат голосования определяется с помощью электронно-вычислительных средств без участия членов избирательных комиссий. Это позволяет устранить ошибки, связанные с человеческим фактором, но одновременно затрудняет возможность проверки достоверности полученных результатов. Указанные пробелы свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования избирательного законодательства, включая разработку дополнительных механизмов проверки результатов электронного голосования, а также защиты персональных данных избирателей.

Еще одна проблема, сказывающаяся на удобстве для избирателей при осуществлении голосования, — коллизия законодательного регулирования в части определения периодов времени, в течение которых избиратель может проголосовать досрочно. По общему правилу досрочное голосование проводится по решению избирательной комиссии, организующей выборы, не ранее чем за 10 дней до дня выборов (референдума), при этом законами могут устанавливаться случаи проведения досрочного голосования в более поздние сроки (от 9 до 3 дней перед днем голосования).

В результате избиратели сталкиваются с ситуацией, когда периоды досрочного голосования на выборах разных уровней не совпадают и, придя на избирательный участок, граждане не имеют возможности в полной мере реализовать свое избирательное право. Например, тем избирателям, кто пришел раньше и проголосовал на муниципальных выборах, приходится прийти еще раз для осуществления досрочного голосования на уровне субъекта Российской Федерации. В целях повышения удобства для избирателей представляется целесообразным синхронизировать указанные периоды. Решением вопроса мог бы стать отказ от досрочного голосования при одновременном использовании голосования в течение нескольких дней, предусмотренного действующим законодательством.

В период проведения Общероссийского голосования 1 июля 2020 г. возникали сложности при осуществлении голосования в обсерваторах и «красных зонах», стационарных медицинских учреждениях, о чем сообщали региональные уполномоченные.

*Избирком Челябинской области проинформировал уполномоченного по правам человека в Челябинской области А.Ю. Сударенко о том, что на момент проведения Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации отсутствует процедура голосования для лиц, болеющих COVID-19. Они с подтвержденным диагнозом находились в стационарных медицинских учреждениях, куда вход запрещен. В этой связи региональный уполномоченный обратилась к Уполномоченному за помощью. В целях разрешить ситуацию в ЦИК России было отправлено соответствующее письмо. Из ответа ЦИК России следует, что 19 июня 2020 г. избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации направлены необходимые разъяснения порядка организации и проведения Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации для участников голосования, находящихся в период его проведения в медицинских учреждениях (больницах, госпиталях и др.), а вопрос организации голосования в вышеуказанных учреждениях осуществляется во взаимодействии с управлениями Роспотребнадзора по соответствующим субъектам Российской Федерации (№ 7473 от 01.07.2020).*

В целях решения обозначенной проблемы представляется целесообразной разработка дополнений в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части уточнения порядка организации голосования в обсерваторах и медицинских учреждениях в период чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением опасных инфекционных заболеваний.

Продолжают сохраняться сложности в судебной защите прав участников избирательных кампаний. В частности, приходится констатировать, что судами не выработано единой позиции относительно допустимых доказательств при обжаловании решений избирательных комиссий, которыми подписи в поддержку кандидата признаны недействительными. Возникают ситуации, когда по результатам почерковедческой экспертизы избирательной комиссией часть подписей признается недействительной, несмотря на то что данные подписи заверены нотариально либо граждане, поставившие их, в дополнение прикладывают собственноручно написанные заявления, которыми подтверждают их подлинность. К сожалению, суды отказывают в удовлетворении требований о привлечении граждан в качестве свидетелей, а их заявлений — в качестве письменных доказательств.

Так, суды в своих решениях отмечают, что проверка действительности подписей избирателей какими-либо иными средствами, кроме тех, которые установлены избирательным законом, не отвечала бы провозглашенному в нем принципу равенства прав и обязанностей кандидатов, и письменные объяснения избирателей в качестве доказательства в суде недопустимы, на том основании, что в соответствии с ч. 1 ст. 61 КАС РФ обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами. Данная позиция также находит свое отражение в практике Верховного Суда Российской Федерации*[[92]](#footnote-92)*.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что положения избирательного законодательства не могут рассматриваться как препятствующие вызову в суд свидетелей, их допросу, совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательства, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз[[93]](#footnote-93).

Еще одной проблемой, связанной с обжалованием решений избирательных комиссий, является риск пропуска срока обращения в суд в порядке КАС РФ в случае, если ранее заявитель обжаловал решение в вышестоящую избирательную комиссию. Срок подачи административного искового заявления на решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата составляет 10 дней с момента принятия такого решения[[94]](#footnote-94). Срок обжалования данного решения в вышестоящую избирательную комиссию также составляет 10 дней[[95]](#footnote-95), и в случае, если гражданин воспользуется такой возможностью, он фактически лишается права на судебную защиту. В 2020 году данная проблема стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который признал соответствующую норму неконституционной. Во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен законопроект, устанавливающий гарантии права граждан на судебную защиту по данной категории дел[[96]](#footnote-96), который 18 ноября 2020 г. принят в первом чтении. Уполномоченный выражает надежду на его скорейшее принятие.

Не решен также вопрос защиты избирательными объединениями своих прав в порядке административного судопроизводства. Ранее положения КАС РФ были признаны Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными в той мере, в какой они не позволяют избирательному объединению обратиться в суд с административным исковым заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, если кандидаты от этого объединения не были зарегистрированы в результате незаконных действий должностных лиц избирательной комиссии. Однако законопроект, внесенный Правительством Российской Федерации с целью реализации соответствующего Постановления Конституционного Суда Российской Федерации[[97]](#footnote-97) и принятый в первом чтении 6 ноября 2019 г., до настоящего времени не рассмотрен. Представляется целесообразным рекомендовать Государственной Думе ускорить его принятие.

Приходится констатировать, что до сих пор не нашли реализацию многие рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства, ранее высказанные Уполномоченным в своих докладах: о недопущении членства в одной избирательной комиссии близких родственников (2018 год); о закреплении систематического непосещения заседаний избирательных комиссий без уважительной причины в качестве основания для освобождения от обязанностей члена избирательной комиссии с правом решающего голоса до истечения срока полномочий (2018 год).

2.2. Право на гражданство Российской Федерации
и защита прав мигрантов

Российское гражданство с каждым годом становится все более привлекательным. Если в 2015 году гражданство России получили 209,8 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, то в 2020 году — 656,3 тыс. (рис. 30). Объясняется такая тенденция во многом широкими возможностями, которые российское гражданство предоставляет для реализации прав и свобод человека и гражданина.

Последовательно проводится также курс на либерализацию порядка получения гражданства Российской Федерации, на обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий его приобретения. Не стал исключением в этом плане и 2020 год. В новых законах нашли отражение в том числе предложения, ранее высказанные в докладах Уполномоченного: отменено требование подтверждать свой отказ от имеющегося гражданства в органах в своей стране при вступлении в гражданство России[[98]](#footnote-98); для граждан Белоруссии и Украины, свободно владеющих русским языком, введен упрощенный порядок признания их носителями русского языка[[99]](#footnote-99); до трех месяцев сокращен срок рассмотрения заявлений о приеме в гражданство России в упрощенном порядке (ранее — шесть месяцев)[[100]](#footnote-100).

Принятые государством законодательные и правоприменительные меры обусловили некоторое снижение количества обращений к Уполномоченному от иностранных граждан и лиц без гражданства по вопросам гражданства и защиты их прав как мигрантов. Тематика и динамика данных обращений показана на рис. 31.

Самую большую группу обращений в сфере внешней миграции составили обращения иностранных граждан в связи с возникшими сложностями во въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации (48%). Обусловлено это было закрытием Государственной границы в условиях борьбы с пандемией.

Находясь в безвыходном положении, за помощью обратилась гражданка Российской Федерации Х-ва. Она сообщила, что вместе с мамой и мужем — гражданами Республики Казахстан, постоянно проживает в г. Уральске ЗКО Республики Казахстан и осуществляет постоянный уход за матерью-инвалидом 1928 г. р. 25 февраля 2020 г. Х-вы по гостевой визе выехали из Казахстана через Россию в Германию, а 16 марта 2020 г. возвращались обратно через аэропорт г. Самары. Отсидев карантин (14 дней), с 31 марта Х-вы пытались выехать из России в Казахстан через ближайшее к г. Уральску КПП. Однако сотрудники Пограничного управления ФСБ России по Оренбургской области отказали им в выезде за рубеж в связи с закрытием российской границы из-за коронавируса. При этом, по информации заявительницы, Пограничная служба Республики Казахстан разрешила им въезд на свою территорию. В связи с возникшей задержкой Х-вых на границе в трудной жизненной ситуации оказалась и мать заявительницы. Ухаживать за ней было некому, а единственным источником дохода является пенсия дочери. Чтобы помочь семье Х., в Пограничное управление ФСБ по России Оренбургской области было направлено обращение Уполномоченного. 6 мая 2020 г. сын заявительницы сообщил, что его родители вернулись в Казахстан (вх. № Х-130 от 23.04.2020).

Вместе с тем сложности порою возникали и из-за того, что иностранных граждан не принимали государства их принадлежности.

*Сложная ситуация сложилась на границе Самарской и Оренбургской областей, где с намерением выезда скопились мигранты (с семьями) — граждане республик Узбекистан, Таджикистан и Киргизии. Чтобы помочь и не допустить коллапса, Уполномоченным были направлены письма омбудсмену Казахстана А.Э. Азимовой, Чрезвычайному и Полномочному Послу Узбекистана в России Б.З. Асадову, а также председателю Правления ОАО «РЖД» О.В. Белозерову с просьбой оказать содействие в решении организационных вопросов по вывозу иностранных граждан на родину с территории Самарской области. В результате предпринятых мер более 12 тыс. иностранцев смогли вернуться домой (вх. № КЛ-1111 от 16.05.2020; Г-920\* от 08.07.2020, к Г-920\* от 16.07.2020, к Г-920\* от 28.07.2020; КЛ-2756\* от 21.08.2020).*

Значительную группу составили обращения по вопросам ограничений на въезд в Россию в связи с вынесением решений о выдворении, депортации, экстрадиции и реадмиссии из-за нарушения правил проживания, в том числе превышения разрешенного срока пребывания, а также по причине неоднократного привлечения к административной ответственности.

*Гражданин России Е. обратился в защиту прав своей жены — гражданки Армении Е., в отношении которой установлен запрет на въезд в Российскую Федерацию до 2027 г. Он сообщил, что с Е. они женаты с 2018 г., имеют двоих несовершеннолетних детей — граждан Российской Федерации, и просил о содействии в воссоединении семьи. Для оказания заявителю помощи в ГУ МВД России по Московской области Уполномоченным было направлено обращение. По результатам дополнительной проверки принято решение об отмене запрета Е. на въезд в Российскую Федерацию (вх. № Е-138 от 29.05.2020).*

Другая большая группа обращений иностранных граждан поступила по вопросам приобретения российского гражданства. Большинство из них пришло от граждан, проживающих в странах постсоветского пространства (93%): Украины (26%), Республики Узбекистан (10%), Республики Казахстан (9%) и Республики Молдова (8%) и др.

82,7% касалось вопросов ускорения прохождения процедуры получения гражданства. Заявители просили разъяснить порядок получения гражданства Российской Федерации, оказать содействие в получении необходимых документов, убыстрить рассмотрение соответствующих заявлений и т.п.

Часть обращений касалась вопросов содействия в получении документов иностранных государств, необходимых для приобретения российского гражданства или урегулирования правового положения на территории Российской Федерации. Так, зачастую иностранные граждане, изъявившие желание получить российское гражданство, испытывают трудности в получении в компетентных органах стран гражданской принадлежности документов, обязательных для предоставления при подаче заявления о приеме в российское гражданство.

*В ходе личного приема в г. Волгограде за помощью обратилась гражданка Республики Казахстан Ч. с просьбой о содействии ей и членам ее семьи в получении российского гражданства. По результатам рассмотрения материалов дела в ГУВМ МВД России направлено обращение о решении вопроса принадлежности Ч. и ее семьи к гражданству Российской Федерации без предоставления ими справок об отсутствии у них гражданства Республики Казахстан. По итогам проведенной работы в 2020 г. Ч., ее дочь, брат и отец приобрели российское гражданство. Восстановлены права 4 человек (вх. № 842 вн/3 от 08.10.2018).*

Определенная часть обращений (10%) затрагивала вопросы получения разрешений на временное проживание и вида на жительство. Иностранные граждане и лица без гражданства просили о помощи как в первичном получении указанных документов, так и в их продлении. Число таких заявлений уменьшилось по сравнению с предыдущим годом на треть в связи с пролонгацией действия уже оформленных статусов согласно Указу Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»[[101]](#footnote-101) (далее — Указ № 274).

*Гражданин Республики Мозамбик Н. просил о содействии в выдаче вида на жительство. Он рассказал, что проживает в России с 1990 г., но в его национальном паспорте неверно записана дата рождения, что и стало причиной проблем. Дело в том, что с 2015 г. Н. имел вид на жительство в России. Срок действия его вышел, и Н. не смог получить новый, так как в УВМ УМВД России по г. Севастополю ему отказали, сославшись на ошибку в дате рождения. Ему предложили подтвердить данные иным документом и предоставить справку об отсутствии судимости. По объективным причинам эти документы Н. принести не мог. Для оказания помощи заявителю Уполномоченным направлено ходатайство в ГУВМ МВД России, в результате чего Н. выдан вид на жительство согласно персональным данным, указанным в документе, удостоверяющем личность (вх. № Н-551 от 06.10.2020).*

Отдельную группу обращений (5%) образуют просьбы о содействии в легализации на территории Российской Федерации лиц, не имеющих документов на право пребывания в стране (либо действительных документов, удостоверяющих личность).

Уполномоченный по правам человека в Смоленской области А.М. Капустин обратился с просьбой об оказании содействия в легализации пребывания в России гражданина Республики Таджикистан Р., который живет в России с 2010 г. Р. оказался в крайне сложной жизненной ситуации из-за тяжелой травмы, полученной при пожаре в 2016 г. Будучи прикованным к постели, Р. по объективным причинам не мог оформить документы вовремя. В защиту прав Р. Уполномоченный направила ходатайство в ГУВМ МВД России. В итоге Р. в порядке исключения продлен срок временного пребывания в России, с 6 февраля 2020 г. без выезда из страны выдано разрешение на временное проживание, предоставлена регистрация по месту жительства до 2023 г. (вх. № Р-575\* от 17.09.2019).

Определяющую роль в снижении обращений этой группы по сравнению с предыдущим годом (на 27,5%) сыграл Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274.

*В Указе № 274 нашли отражение и предложения Уполномоченного. Анализ поступающих жалоб показал, что многие иностранные граждане, имеющие разрешение на временное проживание, вид на жительство в России, в связи с введенным режимом самоизоляции не имели возможности продлить свой статус. Уполномоченным было принято решение обратиться к Министру внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцеву с просьбой предусмотреть механизмы защиты прав этих категорий граждан. Все предложения Уполномоченного были отражены в Указе № 274 (№ ТМ13319-44 от 08.04.2020).*

В соответствии с данным Указом Президента Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 15 декабря 2020 г. № 791[[102]](#footnote-102)) в период до 15 июня 2021 г. в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не будет отменяться действие ранее выданных виз, видов на жительство, разрешений на работу, патентов и т.п. Данные граждане не могут быть выдворены за пределы Российской Федерации, депортированы или переданы иностранному государству, лишены статуса беженца, временного убежища.

Несмотря на принимаемые государством меры, в 2020 году продолжала сохраняться актуальность вопроса урегулирования правового статуса лиц без гражданства, длительное время находящихся на территории Российской Федерации и зачастую не имеющих документа, удостоверяющего личность. Они подвергаются дискриминации при отсутствии возможности осуществлять ряд действий гражданско-правового характера, не могут реализовать свое право на медицинское обслуживание, на получение пенсий и различных социальных пособий, испытывают сложности при трудоустройстве и др.

Данная проблема неоднократно поднималась Уполномоченным в ежегодных докладах. С удовлетворением отмечаем, что для решения проблемы в феврале 2021 года Государственной Думой принят внесенный Правительством Российской Федерации закон, предусматривающий введение временного документа, удостоверяющего личность лица без гражданства на территории Российской Федерации, который будет выдаваться на основании заключения об установлении личности лица без гражданства[[103]](#footnote-103).

Нередко обращения сопровождаются просьбами о предоставлении убежища, поскольку людей могут ожидать преследования в государствах их гражданства. В 2020 году по вопросу предоставления убежища на территории Российской Федерации Уполномоченному поступило 37 обращений.

*В результате ходатайства Уполномоченного в ГУМВ МВД России удалось избежать выдворения из России совершившего административное правонарушение гражданина Украины, поскольку, как сообщали заявители, там ему грозила ответственность за пророссийскую деятельность. Заявительнице, ее мужу и сыну предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации (№ П-434 от 05.08.2020).*

Всего в 2020 году при тесном взаимодействии с органами МВД России оказано содействие в защите прав и законных интересов 82 граждан по 34 обращениям. В том числе гражданство России приобрели 33 заявителя, 3 — получили вид на жительство, 3 — разрешение на временное проживание, 9 граждан легализовали свое правовое положение на территории Российской Федерации. При содействии Уполномоченного в отношении 7 заявителей отменены решения о неразрешении въезда в Россию. 8 заявителей смогли получить убежище в России, 1 человеку оказана помощь в получении патента. Также было оказано содействие 16 гражданам в пересечении границы Российской Федерации в период ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции.

Анализ обращений, правоприменительной практики и рекомендаций, выработанных совместно с правозащитным сообществом, позволяет выделить и другие злободневные темы, имеющиеся в сфере реализации права на гражданство и прав в сфере внешней миграции.

Острыми остаются вопросы, связанные с ограничениями на пересечение границы Российской Федерации в условиях чрезвычайных обстоятельств, вызванных распространением опасных инфекционных заболеваний. До введения ограничительных мер по пересечению границ, связанных с карантином, в Россию к родителям, родственникам, по ряду других причин прибыло много граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории иностранных государств с родственниками или по трудовому контракту, но не имеющих статуса постоянно проживающего на территории этого государства.

Однако, к сожалению, граждане Российской Федерации, не имеющие на территории иностранного государства вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание, не являлись категорией граждан, на которых ограничения, установленные распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 763-р, не распространяются. В этой связи более 2 месяцев они были вынуждены находиться вдали от родных и близких, многие не могут выполнять свои трудовые функции и теряют работу на территории иностранного государства.

*В связи с тем, что к Уполномоченному регулярно поступали обращения по пересечению Государственной границы Российской Федерации, было принято решение обратиться к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину с предложением внести изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 763-р, расширив перечень лиц, в отношении которых ограничения не применяются (исх. № ТМ 18046-44 от 4 июня 2020 г.). В результате принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1511-р, где предложенные Уполномоченным изменения были полностью учтены*[[104]](#footnote-104)*.*

Несмотря на то что впоследствии данное распоряжение неоднократно изменялось и дополнялось новыми категориями граждан, на которых установленные ограничения не распространяются, до сегодняшнего дня проблема пересечения границ остается актуальной.

Так, иностранные граждане, имеющие статус постоянно проживающих на территории Российской Федерации, имеют право на единовременный выезд в страну своей гражданской принадлежности. Однако данная норма не учитывает, что, единожды выехав, они не могут вернуться обратно, в связи с чем оказываются разлученными с членами своей семьи, оставшимися в России, теряют постоянную работу.

Кроме того, к Уполномоченному поступают обращения *от* иностранных граждан, проходящих обучение в российских высших учебных заведениях, в силу различных обстоятельств оказавшихся в период пандемии новой коронавирусной инфекции в странах гражданской принадлежности, с просьбами об оказании содействия во въезде в Российскую Федерацию для продолжения обучения.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р временно ограничен въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением отдельных категорий, на которые ограничения не распространяются. Прохождение обучения в российской образовательной организации в настоящее время не является основанием для разрешения иностранному гражданину или лицу без гражданства въезда в страну. Вместе с тем следует отметить, что введенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 763-р временные ограничения на пересечение Государственной границы не распространяются на российских граждан, однократно выезжающих из Российской Федерации для получения образования в иностранных образовательных организациях.

В этой связи представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р с целью расширения круга лиц, на которых не будут распространяться временные ограничения въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

По вопросам миграции к Уполномоченному обращались не только иностранные граждане, но и граждане Российской Федерации, а также лица, которые де-факто являлись российскими гражданами, но утратили документы, удостоверяющие личность (далее — российские граждане). Тематика и количество данных обращений в 2020 году показаны на рис. 32.

Самую значительную группу обращений составили обращения по вопросам въезда в Российскую Федерацию (226) и выезда за пределы Российской Федерации (115).

К Уполномоченному обращались граждане, которые не имели возможности вернуться в Россию из-за отмены авиарейсов в связи с введенными карантинными ограничениями[[105]](#footnote-105).

Гражданин России Ф. Х., который в связи с истечением срока действия своего паспорта пропустил «вывозной» авиарейс и не смог выехать из Ирака, попросил о помощи. Заявитель проживал далеко от места нахождения российской дипмиссии и испытывал сложности с вступлением в контакт с консульскими сотрудниками Посольства. Уполномоченный обратилась в дипломатическое представительство России в г. Багдаде, которое оказало г-ну Ф. Х. всю необходимую помощь для его скорейшего возвращения в г. Москву (вх. № Ф-364 от 16.09.2020).

По вопросам выезда в большинстве поступали обращения от российских граждан, имеющих двойное гражданство или иные разрешительные документы, подтверждающие их право постоянного проживания на территории другой страны. Также граждане обращались с просьбой оказать помощь по выезду в государство, в котором находятся семья, родственники.

*Поступило обращение уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Б.В. Ларина в защиту прав гражданина Российской Федерации Б., постоянно проживающего и имеющего вид на жительство в Республике Казахстан, который на момент поступления обращения находился на территории Алтайского края, испытывал финансовые затруднения, был лишен возможности получать официальную социальную помощь и изъявлял желание вернуться в Казахстан к семье. В ходе переговоров представителя Аппарата Уполномоченного с казахской стороной достигнута договоренность об открытии для Б. границы для пересечения и воссоединения с семьей (вх. № Б-413 от 16.04.2020).*

К Уполномоченному регулярно поступали обращения с просьбой оказать содействие в определении принадлежности к российскому гражданству.

Гражданин С., отбывающий наказание в ФКУ ИК-7 УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, обратился по вопросу установления принадлежности к российскому гражданству и документирования его паспортом. Как сообщил С., он проживал на территории Ленинградской области с 1951 г., в период с 1991 по 2001 г. отбывал наказание в Мурманской области, но потом вернулся обратно. По его сообщению, он неоднократно через администрацию исправительного учреждения обращался в отделы по миграции (по месту пребывания), но получал отказы. Для восстановления прав С. Уполномоченный обратилась в УВМ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В отношении С. прошла проверка, и в 2020 г. он признан гражданином Российской Федерации (вх. № С-595 от 18.03.2019).

По вопросу обмена, возврата и оформления паспорта гражданина Российской Федерации поступило 31 обращение, в том числе: 11 — от лиц, давно утративших документы, удостоверяющие их личность, с просьбой об оказании содействия в установлении факта наличия российского гражданства и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации; 7 — на отказ в замене паспорта, 5 — на сложности в восстановлении документов, удостоверяющих личность, и 4 — на действия (бездействие) сотрудников отделов по вопросам миграции.

По всем обращениям такого рода давались разъяснения заявителям о порядке действий в описанных в их обращениях ситуациях или направлялись запросы в органы внутренних дел для проведения соответствующих проверок. Адресную помощь в получении либо в ускорении получения паспорта гражданина Российской Федерации получили 2 человека.

*Заявительница Н. обратилась по вопросу признания ее гражданкой России. Как следовало из обращения, уроженка г. Ташкента Узбекской ССР Н. в 2001 г. вместе с отцом переехала из Узбекистана для постоянного проживания в Россию. В 2002, 2009, 2013 гг. ей был выдан паспорт гражданина Российской Федерации. Но потом заключением УФМС России по Тамбовской области российский паспорт Н., полученный ею в 2009 г., признан выданным в нарушение установленного порядка. По инициативе Уполномоченного заключением ГУ МВД России по Московской области была установлена личность заявительницы и с 1 февраля 2002 г. она признана российской гражданкой (вх. № 3693 от 18.03.2020).*

Введенные Правительством Российской Федерации в целях предупреждения проникновения на территорию Российской Федерации новой коронавирусной инфекции временные ограничения на пересечение Государственной границы Российской Федерации коснулись не только иностранных граждан, но и россиян.

В 2020 году к Уполномоченному поступило 90 обращений по вопросам сложностей при осуществлении внутренней миграции (при перемещении внутри Российской Федерации). Большинство обращений касалось транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа, дорожного хозяйства, строительства и эксплуатации дорог, из них 56 жалоб — по вопросам неудовлетворительного дорожного покрытия дорог местного значения; 24 обращения — по вопросам обеспечения транспортной доступности, в которых заявители в основном сообщали об изменении, сокращении и отмене маршрутов общественного транспорта; 10 обращений (в том числе 2 коллективных) содержали просьбу оказать содействие в возврате денежных средств за неиспользованные билеты.

Одной из проблем, о которых сообщали граждане, является неудовлетворительное состояние автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и поселения. В связи с изношенностью дорожного покрытия пользоваться дорогами при неблагоприятных погодных условиях становится невозможным, что делает затруднительным проживание и жизнеобеспечение жителей населенного пункта. В этой связи граждане обращались с просьбами о содействии в проведении ремонта автомобильных дорог, тротуаров. Обращения для проверки доводов направлялись в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и прокуратуры. В большинстве случаев по результатам проверок был проведен текущий ремонт дорожного полотна. Ответы свидетельствовали о том, что вопросы проведения капитального ремонта связаны со сложностями в финансировании.

*Например, жители деревни Руза Волоколамского района Московской области сообщили о том, что в связи с изношенностью дорожного покрытия пользоваться дорогами в деревне невозможно, что делает затруднительным проживание и жизнеобеспечение жителей населенного пункта. По обращению Уполномоченного прокуратурой проведена проверка, в ходе которой доводы о неудовлетворительном состоянии дорог нашли свое подтверждение; с целью устранения выявленных нарушений администрацией округа произведен текущий ремонт дорожного покрытия (№ З-297 от 08.06.2020).*

24 жалобы поступило по вопросам ненадлежащей работы общественного транспорта, отсутствия транспортного сообщения между поселениями муниципального района. Единичные жалобы касались вопросов развития транспортной инфраструктуры и межрегиональных пассажирских перевозок. Граждане сообщали об отмене автобусных рейсов и электричек.

*Жители Воронежской области обратились по поводу отмены пригородных электропоездов между г. Балашовым Саратовской области и г. Оворино Воронежской области. Согласно ответу, поступившему из правительства Воронежской области, отмена электричек осуществлена в связи с тем, что указанное направление не является приоритетным для региона. Вместе с тем обеспечено автобусное сообщение между указанными населенными пунктами (№ С-1040 от 04.06.2020).*

В период введения ограничительных мероприятий с целью недопущения распространения новой коронавирусной инфекции во многих регионах был установлен особый порядок передвижения лиц и транспортных средств, что вызвало в ряде случаев неприятие и непонимание, повлекшее жалобы.

*Жительница г. Майкопа обратилась по поводу введения ограничений в работе транспорта в период пандемии коронавируса. Уполномоченным Главе Республики Адыгея М.К. Кумпилову было направлено обращение с просьбой принять меры к разрешению сложившейся ситуации. В результате указанные ограничения были отменены (№ К-937 от 10.04.2020).*

По вопросам перевозок пассажиров и багажа поступило 10 жалоб. Преимущественно они касались ситуации с возвратом стоимости авиабилетов. В связи с пандемией коронавируса многие граждане вынуждены были отказаться от авиаперелета либо рейсы были отменены перевозчиками во исполнение ограничительных требований и возникли трудности в возврате стоимости неиспользованных билетов.

*Одно из таких обращений поступило от жителей Республики Саха (Якутия) Н. и М. Заявители сообщали, что в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и введением режима самоизоляции для людей преклонного возраста они были лишены возможности осуществить авиаперелет, однако в возврате стоимости неиспользованных билетов им было отказано. По результатам обращения Уполномоченного к первому заместителю Министра транспорта Российской Федерации — руководителю Федерального агентства воздушного транспорта А.В. Нерадько, ситуация заявительниц разрешена, денежные средства за авиабилеты им возвращены (№ КЛ-2450\* от 15.07.2020).*

В целях урегулирования ситуации, связанной с массовыми отказами пассажиров от перевозки, а также отменой рейсов в условиях пандемии приняты соответствующие федеральный закон[[106]](#footnote-106) и постановление Правительства Российской Федерации[[107]](#footnote-107), установившие обязанность перевозчика принять в счет оплаты услуг по воздушной перевозке сумму ранее оплаченной пассажиром провозной платы в случае отмены перевозчиком рейса или отказа пассажира от перевозки в связи с пандемией, и правила о возврате провозной платы в случае, если пассажир не воспользуется услугами по перевозке с возможностью зачесть ранее оплаченную сумму в счет их оплаты.

В общем случае вернуть деньги можно лишь по истечении 3 лет с даты отправления рейса, указанного в билете, однако данными законодательными актами установлен узкий перечень отдельных категорий пассажиров, которые имеют право на возврат провозной платы в течение 10 дней со дня получения перевозчиком заявления о возврате.

Как представляется, данный перечень требует расширения путем включения в него граждан преклонного возраста, а также граждан, приобретающих билеты за бюджетные средства для служебной необходимости, в связи с требованием бюджетного законодательства об их срочном возврате в бюджет при отмене поездки.

Системный характер для населения части территорий приобрела проблема перемещения (прохода и проезда) через железнодорожные пути. Частые закрытия железнодорожных переездов негативно сказываются на социальных связях между людьми, проживающими в разных местах территории населенного пункта, разделенного железной дорогой.

В этих случаях на длительное время прекращается движение автомобильного транспорта, включая машины скорой медицинской помощи и экстренных оперативных служб, что создает серьезную угрозу безопасности жизни и здоровья жителей, лишает возможности оказания им своевременной помощи, а также препятствует эффективному противодействию возможным угрозам техногенного и природного характера.

*Согласно обращению главы Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан М.П. Афанасьева, транспортная доступность и право на достойные условия проживания жителей п.г.т. Нижние Вязовые, разделенного на две части железной дорогой, по которой ежедневно проходит большое количество составов, значительно ограничены в связи с частым закрытием переезда. Данная проблема может быть разрешена лишь путем дорогостоящего строительства подземного переезда или путепровода через железную дорогу, что возможно лишь при объединении усилий муниципальных, региональных и федеральных органов власти в транспортной сфере. По данному вопросу Уполномоченным направлено обращение Генеральному директору — председателю правления ОАО «Российские железные дороги» О.В. Белозерову. Решение вопроса остается на контроле (№ А-13 от 12.01.2021).*

Аналогичные ситуации с ограничением транспортной доступности и права жителей на достойные условия проживания имеют место при отсутствии стационарных мостов через природные водные объекты, при наличии одной только паромной переправы или понтонного моста, не функционирующих во время паводков. Данные проблемы, как и проблема содержания и ремонта существующих дорог и иных транспортных объектов, требуют постоянного внимания к этим вопросам со стороны Правительства Российской Федерации, органов государственной власти, региональной и органов местного самоуправления. От их скоординированных совместных действий и решений в данной сфере напрямую зависит реализация не только права граждан на свободное передвижение, но и других прав (трудовых, культурных, права на охрану здоровья и других).

2.3. Свобода совести и вероисповедания

Одной из важнейших личных свобод человека и гражданина, гарантированных и охраняемых Конституцией Российской Федерации, является свобода совести и вероисповедания. Значение этой ценности подтверждается многовековыми устоями религиозных и морально-нравственных ценностей, многоконфессиональностью российского народа[[108]](#footnote-108).

Поправки к Конституции Российской Федерации, принятые в 2020 году, подчеркнули необходимость сохранения памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства (часть 2 статьи 671 Конституции Российской Федерации).

В 2020 году серьезным испытанием для верующих стала пандемия коронавируса, которая привела к вынужденным необходимым ограничениям при реализации свободы вероисповедания. Реализация права на совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, на которых присутствует значительное количество людей, вступила в противоречие с обеспечением права на здоровье и даже права на жизнь. Благодаря конструктивной позиции духовенства и эффективным профилактическим мерам удалось найти баланс и в значительной степени обеспечить права верующих, не допустив при этом массового распространения заболевания среди них. Наряду с этим многие представители духовенства были на передовой борьбы с пандемией и стали ее жертвами[[109]](#footnote-109).

Несмотря на трудности, возникшие практически у всех религиозных объединений России из-за коронавируса, ведущие конфессии страны активно занимались благотворительной и социальной деятельностью по поддержке во время пандемии не только прихожан, но и других граждан, попавших в сложную жизненную ситуацию.

*К примеру, вместе с 96 горячими линиями, открытыми Русской православной церковью для приема заявок о помощи, действовали свыше 100 служб православных добровольцев, объединивших более 6800 церковных волонтеров. Основную нагрузку в этой деятельности взяла на себя православная молодежь.*

Государство оценило эти усилия традиционных конфессий, проанализировало трудности, с которыми они столкнулись, и приняло решение об освобождении религиозных организаций от уплаты налогов и страховых взносов за II квартал 2020 г. в связи с коронавирусом[[110]](#footnote-110). Помимо этого, законом было установлено, что пожертвования в любой форме от любых компаний в адрес религиозных организаций будут относиться на издержки жертвователей и уменьшать уплачиваемый ими налог на прибыль.

Выверенная государственная политика в сфере обеспечения прав верующих, несмотря на имеющиеся объективные противоречия в связи с ограничительными мерами, позволила не допустить обострения социальной напряженности в данном секторе общественных отношений.

Вместе с тем баланс интересов и прав различных субъектов на свободу слова и вероисповедания не всегда удается обеспечить. И действительность подтверждает данный вывод.

16 октября 2020 г. во Франции в пригороде Парижа Конфлан-Сент-Онорин случилась трагедия. Был убит учитель средней школы Самуэль Пати. Мотивом для данного преступления послужили религиозные разногласия с учащимся.

Подобные трагедии еще раз разворачивают наше сознание к теме бережного отношения к чувству верующих. Факты оскорбления чувств верующих должны пресекаться и расследоваться, а виновные привлекаться к ответственности.

*Так, в январе 2021 г. в Орловской области суд признал 31-летнего жителя Верховского района виновным по ч. 1 ст. 148 УК РФ (публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих) и приговорил его к штрафу в 75 тыс. рублей за размещение «ВКонтакте» комментария, «содержание которого выражает явное неуважение к обществу и направлено на оскорбление религиозных чувств верующих» (речь шла о Деве Марии).*

В 2020 году к Уполномоченному поступило 508 обращений по вопросам свободы совести и вероисповедания, в том числе 12 коллективных. Это в три с половиной раза меньше показателей 2019 года (1889) и в пять с половиной раз меньше, чем в 2018 году (2766).

Сокращение произошло в основном за счет обращений по вопросам сбора и обработки персональных данных (в два раза), процедуры электронной идентификации и аутентификации личности (более чем в 10 раз), использования документов, противоречащих религиозным убеждениям (в 3,5 раза). Уменьшение количества обращений от граждан по данным вопросам может свидетельствовать об определенных успехах государства и гражданского общества в просветительской работе.

Коллективные обращения поступали по поводу сложностей в распространении религиозных убеждений, установления ограничений права на свободу совести и вероисповедания, передачи недвижимого религиозного имущества. Тематика и динамика обращений показаны на рис. 33.

Наибольшее количество обращений (44%), несмотря на их существенное сокращение, поступило по вопросу оказания содействия в реализации прав в связи с отказом от дачи согласия на сбор и обработку персональных данных. Заявители сообщали о нежелании предоставлять персональные данные в информационные системы обработки данных и предлагали создавать альтернативные системы учета и способов идентификации для предоставления услуг и оформления документов.

*Инвалид I группы З. обратился за содействием в получении им пенсионного обеспечения, которое ему не предоставляется в связи с отсутствием паспорта. При этом З., руководствуясь религиозными убеждениями, отказывается давать в соответствующие органы свои персональные данные, без которых оформление ему паспорта не представляется возможным. В целях помочь З. Уполномоченный обратилась в отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Крым с просьбой оформить заявителю документы для пенсионного обеспечения и получила ответ от заместителя управляющего данного отделения (№ 3-7872-1401/9207-20/1 03.09.2020). В нем сообщалось, что управлением ПФР в г. Ялта З. неоднократно извещался о необходимости предоставления паспорта и последствиях в случаях отказа от этого. К нему также выезжали сотрудники территориального управления ОПФР по Республике Крым и проводили разъяснительные беседы, то тщетно. З. так и не оформил паспорт гражданина Российской Федерации. К сожалению, в такой ситуации Пенсионный фонд России не имеет возможности идентифицировать правовой статус З., поэтому выплата пенсии ему на данный момент приостановлена (№ З-264 от 04.06.2020).*

Вторая группа обращений (36%) касалась оказания содействия в реализации прав в связи с отказом от получения и использования документов, противоречащих религиозным убеждениям. Заявители высказывались против внедрения «электронного паспорта», получения страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования (СНИЛС) и индивидуального номера налогоплательщика (ИНН). Граждане в обращениях высказывали опасения относительно расширения практики индивидуального (персонифицированного) учета, выступали за закрепление в законодательстве Российской Федерации права на отказ от цифровых средств идентификации личности. Между тем законом предусмотрен заявительный порядок присвоения страхового номера индивидуального лицевого счета. Если гражданин не получил такой номер и ему не открыт лицевой счет, он не может получать пенсию, социальные выплаты, кредит в банке, образовательные услуги и пр.

*Гражданка В., согласно своим религиозным убеждениям, отказывается получать страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования (СНИЛС). Без СНИЛС, когда она попыталась поступить в ординатуру в ФГБОУ ВО «Кубанский государственный медицинский университет», ей отказали в приеме документов. Действия приемной комиссии В. расценила как нарушение ее права на образование и подала жалобу Уполномоченному. В свою очередь, омбудсмен обратилась в Минздрав России, из которого сообщили, что наличие СНИЛС обязательно для всех поступающих в университет лиц: граждан России, иностранцев и апатридов, являющихся соотечественниками, проживающими за рубежом, и для иностранных граждан. СНИЛС необходим для учета абитуриентов в Единой информационной системе поступления в ординатуру в целях четкой идентификации лиц с одинаковыми персональными данными, а также соблюдения правила подачи заявления о приеме одновременно не более чем в 3 организации (№ В-647 от 14.08.2020).*

Третья группа (8%) обращений была связана с просьбами об оказании содействия в реализации прав в связи с отказом от процедуры идентификации и аутентификации. Граждане выражали опасения по поводу внедрения современных технологий, позволяющих, по их мнению, контролировать частную жизнь личности, выражали мнение об исходящих от этого угрозах.

*Поступила жалоба З. по поводу удаленной идентификации и аутентификации граждан с помощью биометрических данных, что установлено Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». По мнению заявителя, речь фактически идет о постепенном распространении действия системы биометрической регистрации на все сферы человеческой жизнедеятельности. Куда бы ни обратился человек, везде он должен предъявить свои биометрические данные. З. считает, что внедрение данной системы является прямой попыткой ограничить правосубъектность человека в зависимости от наличия или отсутствия его биометрических параметров в базах данных (№ З-21 от 22.01.2020). Уполномоченный разъясняет заявителям, что идентификация и аутентификация гражданина Российской Федерации проводится только при его личном присутствии и с его согласия и призвана формировать условия доступности и максимальных удобств для граждан Российской Федерации в сфере реализации конституционных прав.*

Четвертая группа обращений (5%) касалась реализации права на распространение религиозных убеждений. Заявители жаловались на сложности, возникающие при регистрации и деятельности религиозных групп и религиозных организаций, при реализации права исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные убеждения, участвовать в культурной жизни и пользоваться объектами культурного наследия религиозного назначения (храмы, монастыри), при пользовании архивными документами по религиозной тематике.

Уполномоченный по правам человека в г. Севастополе П.Ю. Буцай обратился в связи с отказом Государственного архива Республики Крым гражданину О. в доступе к делам репрессированных в 1920–1930-е гг. православных священнослужителей и верующих — жителей г. Севастополя. В своем обращении П.Ю. Буцай проинформировал, что в октябре 2019 г. при поддержке Благочинного Севастопольского округа протоиерея Сергия Халюты прихожанин О. обратился в ГКУ РК «Государственный архив Республики Крым» (далее — ГАРК) с просьбой предоставить возможность ознакомиться в читальном зале архива с материалами архивно-следственных дел жителей г. Севастополя, репрессированных в 1920–1930-е гг., которые необходимы для увековечивания их памяти. Однако заявителю было отказано, поскольку запрашиваемые им материалы имеют гриф «Секретно». Уполномоченный обратилась в Государственный комитет по делам архивов Республики Крым, который начал работу по снятию ограничений в доступе к вышеуказанным архивно-следственным делам. О. уже ознакомился с первыми рассекреченными материалами (исх. № И-3154/2020 от 23.12.2020).

Среди этой группы выделялись обращения с просьбой оказать содействие в строительстве культовых зданий и сооружений религиозного назначения, в обеспечении надлежащего содержания религиозных объектов.

В связи с обращением священника П. об остановке строительства храма Уполномоченным были направлены ходатайства в адрес Губернатора Камчатского края В.И. Илюхина и архиепископа Петропавловского и Камчатского Феодора с просьбой оказать содействие в строительстве храма в селе Усть-Большерецк Камчатского края. В результате обращения Уполномоченного эта работа получила новый импульс. Работы по строительству храма продолжены (№ 19.03/668 от 21.05.2020; № 4299 от 11.04.2020).

*В ходе личного приема граждан в Республике Бурятия в адрес Уполномоченного обратились представители религиозной организации буддистов Иволгинский дацан «Хамбын Хурээ» Республики Бурятия по вопросу оказания содействия в обеспечении отопления зданий дацанского комплекса. В 2020 г. монастырскому комплексу было отказано в благотворительной помощи, в связи с чем здания дацанского комплекса остались без отопления. В результате обращения Уполномоченного к Генеральному директору Сибирской угольной энергетической кампании С.А. Солженицыну с просьбой о рассмотрении возможности оказания содействия в решении данного вопроса дацанскому комплексу выделено для отопления необходимое количество угля в рамках благотворительной помощи (№ КЛ-3253\* от 06.11.2020).*

Среди иных обращений выделим обращение о трудоустройстве в связи с гонениями на свободу совести и вероисповедания на территории Украины.

*О. посвятил свою жизнь служению Православию в сане иерея в храме г. Одессы. После государственного переворота на Украине священник и его семья стали подвергаться гонениям, и он был вынужден покинуть Украину. О. обратился с просьбой о содействии в его трудоустройстве в Русской Православной Церкви и получил поддержку. В результате обращения Уполномоченного в Московскую Патриархию О. определен для служения в храм преподобной мученицы Елизаветы в г.о. Щербинка г. Москвы (№ М-426 от 25.03.2020).*

По результатам рассмотрения обращений гражданам в основном давались необходимые разъяснения, поскольку многие заявления носили информационный характер либо выражали позицию гражданина по соответствующему вопросу. Оказано содействие в вопросах передачи имущества религиозного назначения по 5 коллективным жалобам и по 5 обращениям, касающимся обеспечения права на распространение религиозных убеждений (в отношении неопределенного круга лиц).

Анализ обращений, правоприменительной практики и рекомендаций, выработанных совместно с правозащитным сообществом, позволяет выделить ряд проблем, имеющихся в данной сфере.

Поступающие к Уполномоченному обращения свидетельствуют, что многих заявителей беспокоит расширение методов учета и контроля за гражданами, в том числе вследствие внедрения современных технологий, позволяющих контролировать частную жизнь. Заявители говорят о необходимости создания альтернативной системы учета и предоставления им социальных, медицинских, страховых и прочих услуг.

Заявителям разъясняется, что согласие на предоставление персональных данных требуется только в отношении специальных и биометрических сведений и в соответствии с законодательством Российской Федерации любой человек имеет полное право отказаться от предоставления подобного рода информации, если считает, что она может привести к ущемлению его прав и интересов. Вместе с тем при обращении в различные муниципальные и бюджетные структуры в целях получения социальных благ, при трудоустройстве существует установленный законом перечень документов, а значит, и персональных сведений, которые необходимы для совершения значимых для граждан действий.

Развитие высоких технологий, позволяющих значительно упростить жизнь людей, обеспечить их безопасность и доступность социальных услуг, действительно может таить в себе известные опасности, связанные с возможностью ограничения права на свободу, расширением механизмов контроля за гражданами.

В связи с этим актуальной остается проблема поиска средств взаимодействия государства и личности (с учетом особого мировоззрения верующих лиц), при котором обеспечивался бы баланс их интересов. При этом крайне важно обеспечить безусловную защиту сведений о персональных данных граждан, обращающихся в системах автоматизированной обработки данных, идентификации и аутентификации личности.

Сохраняет актуальность проблема передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Законодательством определен специальный порядок безвозмездной передачи в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности[[111]](#footnote-111). В то же время положения данного закона не позволяют однозначно определить правовой режим помещений, находящихся в муниципальной собственности и передаваемых на безвозмездной основе религиозным организациям.

В этой связи в 2020 году Конституционный Суд Российской Федерации указал, что действующее правовое регулирование не гарантирует религиозным организациям оформления прав на такое имущество и позволяет собственнику изымать имущество из многолетнего пользования религиозной организации без разумного и достаточного обоснования — независимо от того, какие средства вложены ею в перестройку (в новое строительство) и какое духовное значение придается данному месту религиозного поклонения гражданами, исповедующими данную религию, и обязал законодателя принять меры по устранению выявленной правовой неопределенности пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»[[112]](#footnote-112).

Несомненно, данное решение Конституционного Суда Российской Федерации и принятие федеральным законодателем мер по устранению выявленной правовой неопределенности будет способствовать реализации верующими права на свободу совести. В этой связи Уполномоченный ожидает, что Правительство Российской Федерации ускорит разработку соответствующего законопроекта и его внесение на рассмотрение в Государственную Думу.

Серьезным испытанием для верующих стал вопрос закрытия храмов в период пандемии, который вызвал споры среди священнослужителей, верующих, представителей органов государственной власти и экспертного сообщества, во многом обусловленные тем, что Вербное воскресенье (12 апреля), Пасха (19 апреля) — религиозные праздники, традиционно собирающие большое количество верующих в храмах, совпали с активной фазой эпидемии коронавируса.

Религиозные конфессии России в целом оперативно и с пониманием отреагировали на решения главных санитарных врачей субъектов Российской Федерации и органов исполнительной власти регионов о введении ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, и на призывы временно не посещать культовые здания, придерживаться санитарно-гигиенических рекомендаций Роспотребнадзора, в некоторых случаях перешли на онлайн-трансляции богослужений.

*Священный Синод Русской Православной Церкви утвердил инструкцию настоятелям приходов и подворий, игуменам и игуменьям монастырей РПЦ в связи с распространением коронавирусной инфекции*[[113]](#footnote-113)*. Соответствующие рекомендации разослало Духовное управление мусульман Российской Федерации*[[114]](#footnote-114)*, Глава буддистов России*[[115]](#footnote-115)*, Глава Русской Православной Старообрядческой Церкви*[[116]](#footnote-116).

Вместе с тем очевидно, что нужно более основательно подходить к вопросам установления запретов и ограничений для функционирования объектов религиозного назначения.

При этом большое количество заболевших среди духовенства и насельников монастырей свидетельствует о том, что сохранять без изменения привычные формы богослужения в условиях эпидемии опасно — в первую очередь для здоровья самих верующих. Поэтому задача властей, религиозных организаций и общества в целом — найти приемлемый вариант функционирования религиозных организаций, при котором не пострадает ни общественная безопасность, ни свобода религии. Представляется необходимым в будущем при возникновении подобных ситуаций, с одной стороны, расширить практику организации онлайн-трансляций богослужений, дистанционные форматы помощи нуждающимся, которую оказывали приходы, адаптировать формы реализации свободы вероисповедания, исходя из санитарно-эпидемиологических требований, а с другой стороны, вести более широкую просветительскую работу в данной области.

Выявление сложностей в реализации свободы совести и вероисповедания дает анализ решений ЕСПЧ за 2020 год, который показывает, что наиболее распространенными нарушениями являются: запрет религиозной деятельности, отказ в регистрации / перерегистрации религиозных организаций, в том числе сект, движений и т.п., воспрепятствование, запреты или ограничения, связанные с возможностью соблюдения религиозных обычаев, проведения церемоний, молитв и т.п., установление обязанности проходить религиозную церемонию, которую человек проходить не хочет, поскольку, например, является атеистом или исповедует иную религию, принуждение к раскрытию своих религиозных или иных убеждений, дискриминация при трудоустройстве, исполнении трудовых обязанностей либо увольнение (отставка) со ссылкой на определенную религиозную принадлежность или определенные убеждения, например политического характера, прямое или косвенное понуждение, склонение к смене религиозных убеждений, непринятие государством мер для реализации права на свободу мысли, совести либо вмешательство в его осуществление[[117]](#footnote-117).

Определенное общественное звучание получило привлечение к уголовной ответственности руководителей Курагинской местной религиозной организации Церковь Последнего Завета (далее — КМРО «ЦПЗ»), зарегистрированной в Минюсте России и насчитывающей около 4 тыс. сторонников. При этом в СМИ сообщалось о якобы религиозной подоплеке дела[[118]](#footnote-118). К Уполномоченному также поступали обращения по указанному вопросу, данные обстоятельства послужили основанием для подготовки ходатайств в правоохранительные органы о проведении более глубокой проверки перед судебным разбирательством. В настоящее время дело расследуется следственными органами, а окончательное решение остается за судом.

Уполномоченным направлено обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с просьбой провести проверку обоснованности возбуждения уголовного дела. Прокуратура сообщила, что руководителям КМРО «ЦПЗ» предъявлено обвинение в совершении преступлений в составе организованной группы по ч. 1 ст. 239 УК РФ. Законность задержания и избрания обвиняемым меры пресечения подтверждена решениями суда первой инстанции и постановлениями Новосибирского областного суда от 7 октября 2020 г. Следственный комитет Российской Федерации проинформировал об отсутствии нарушений уголовно-процессуального законодательства при производстве предварительного следствия по данному уголовному делу. В настоящее время расследование не завершено, вопрос остается на контроле Уполномоченного (№ Р-213\* от 20.05.2020).

Еще одним проблемным вопросом в сфере защиты прав на свободу вероисповедания является участие граждан в запрещенных на территории России религиозных организациях. Наглядным примером является международная панисламистская политическая партия «Хизб-ут-Тахрир». Никто не оспаривает, что государство правомерно и обоснованно отнесло данную организацию к числу запрещенных. Вместе с тем, принимая во внимание, что деятельность данной организации разрешена на территории в некоторых других государствах мира, важно проводить более широкую просветительскую работу, чтобы граждане понимали правильность государственного решения, направленного на защиту национальных интересов и основ конституционного строя. Представляется значимым размещение списка запрещенных организаций и литературы на информационных ресурсах Минюста России в целях обеспечения широкого доступа к ним граждан.

Остаются актуальными рекомендации Уполномоченного по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения свободы совести и вероисповедания, высказанные им в предыдущих ежегодных докладах: об утверждении типовых соглашений в сфере имущественных отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями (2018 год), о закреплении в законодательстве четких, а не оценочных критериев, расширяющих административное и судебное усмотрение и позволяющих признавать те или иные религиозные материалы и убеждения экстремистскими (2018 год), о необходимости внесения в законодательство норм, устанавливающих правовое положение военных, правоохранительных, тюремных и госпитальных (больничных) священников в России (2019 год), об урегулировании вопроса реализации права на свободу вероисповедания лицами, находящимися в следственных изоляторах (2019 год).

2.4. Право на обращение
в органы публичной власти

Изменения, внесенные в 2020 году в Конституцию Российской Федерации, ввели в правовое поле понятие публичной власти, охватывающее все органы государственной власти и местного самоуправления. Гарантируется взаимодействие этих органов для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Залог эффективности решения указанных задач — диалог с обществом, значимую роль в развитии которого играет обеспечение права граждан на обращение в органы публичной власти.

Данное право является неотъемлемым условием осуществления человеком иных присущих ему прав и свобод, инструментом их защиты, выступает способом участия граждан в принятии государственными или муниципальными органами общественно значимых решений. Кроме того, интенсивность направления гражданами обращений в адрес государственных и муниципальных органов может служить индикатором доверия населения к структурам публичной власти.

В 2020 году право на обращение в органы публичной власти приобрело для граждан особое значение в связи с распространением коронавирусной инфекции, введением режима ограничительных мероприятий, когда многие граждане остро нуждались в правовой помощи со стороны государства, в консультировании, в социальной поддержке и медицинской помощи.

Право на обращение сохраняет свою востребованность в диалоге граждан как с высшими органами государственной власти, так и с другими уровнями публичной власти. Формы такого диалога в 2020 году повсеместно совершенствовались. В условиях ограничения личных приемов граждан и возникших сложностей в традиционных формах работы настоящим спасением для многих граждан стали создаваемые в государственных органах горячие линии, по которым граждане практически в круглосуточном режиме могли по телефону оставить обращение и получить необходимую помощь.

*Подобная горячая линия с марта 2020 г. была развернута и в Аппарате Уполномоченного. Всего принято более 8 тыс. звонков, которые оперативно регистрировались как обращения и по ним проводилась работа, в результате которой удалось оказать помощь более 5 тыс. заявителям.*

Широкое распространение получили электронные приемные, расширилась практика личных приемов посредством видео-конференц-связи, внедряются технологии доступа к информации о результатах рассмотрения обращений в сети Интернет. Дополнительный импульс данной работе придал режим самоизоляции, введенный в связи с пандемией коронавируса.

Стартовал эксперимент по использованию гражданами для подачи обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»[[119]](#footnote-119), который ознаменовал постепенный переход к проактивной политике государства в отношении защиты прав граждан (государственный орган «идет» к человеку, чтобы предложить ему реализовать свое право, а не человек просит об обеспечении своего права).

Вместе с тем на практике государственными и муниципальными чиновниками еще допускаются многочисленные нарушения порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[[120]](#footnote-120). В 2020 году в адрес Уполномоченного по этому поводу поступило 448 обращений (в 2019 году — 349; в 2018 году — 314). Тематика и динамика обращений представлены на рис. 34.

Больше всего, как и в предыдущие годы, поступило жалоб на организацию личного приема (57%). Граждане сообщали об отказах в записи, о направлении на личный прием своих заместителей и иных подчиненных работников, о некорректном поведении служащих во время приема, об отсутствии информации о режиме приема граждан.

*К Уполномоченному обратилась М. в связи с оставлением без рассмотрения ее многократных обращений в территориальные подразделения ГУВМ МВД России по вопросу приема для подачи документов на получение паспорта гражданина Российской Федерации. После обращения Уполномоченного для уточнения автобиографических сведений М. приглашена на прием в ГУВМ МВД России. Ей оказана необходимая помощь в получении паспорта (№ М-519 от 22.05.2020).*

В каждой пятой-шестой жалобе (18%) заявители высказывали претензии к качеству ответов, получаемых от органов публичной власти. Граждане, в частности, сообщали о получении на их обращения неполных или неопределенных ответов от государственных органов, в которых не разрешаются все поставленные ими вопросы или вовсе отсутствует требуемая информация.

*К Уполномоченному обратилась М. по вопросу прекращения регистрации ее в качестве индивидуального предпринимателя (далее — ИП). Из обращения следовало, что М., с 2007 г. зарегистрированная как ИП, в 2015 г. была осуждена, ей назначено наказание в виде лишения свободы на срок 6 лет. На неоднократные обращения в налоговые органы с просьбой снять ее с регистрации в качестве ИП М. получала только общие рекомендации и разъяснения нормативных правовых актов. Лишь после обращения Уполномоченного М. снята с учета в качестве ИП Управлением ФНС по Ростовской области (№ М-1370 от 06.08.2020).*

В каждом восьмом обращении указывалось на нарушение чиновниками запрета на передачу жалобы в орган власти, действия которого обжалуются (12%). Граждане также высказывали недовольство случаями, когда их жалоба от вышестоящего должностного лица органа перенаправлялась для рассмотрения его подчиненным. Претензии предъявляются и к органам прокуратуры, когда они, отказывая в проведении надзорной проверки, передают жалобу руководителю территориального подразделения органа власти для проведения служебной проверки в отношении подчиненных должностных лиц.

*Гражданин З. обратился в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Ростовской области с жалобой на отказ сотрудников полиции ОП № 1 Управления МВД России по городу Таганрогу в замене ему паспорта гражданина Российской Федерации. Указанное подразделение передало жалобу З. на рассмотрение тем же сотрудникам полиции. После обращения Уполномоченного в адрес начальника Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Ростовской области права З. восстановлены, он признан гражданином Российской Федерации и документирован паспортом гражданина Российской Федерации (№ З-467 от 02.10.2019).*

Достаточно обращений (порядка 10%) в связи с нарушением сроков рассмотрения обращений. Должностные лица выходили за рамки 30-дневного срока для направления ответа на обращения, предусмотренного законодательством, не уведомляли заявителя о продлении срока рассмотрения обращения, затягивали процедуры отправки подписанного должностным лицом ответа гражданину, длительное время гражданам приходилось ожидать ответа по телефонам горячей линии, онлайн-чатам.

*Гражданин Б. обратился с жалобой на невозможность дозвониться на горячую линию Правительства Москвы для разрешения проблемы необоснованного наблюдения за его местоположением посредством мобильного приложения «Социальный мониторинг», разработанного для контроля за лицами, инфицированными COVID-19 и проходящими лечение на дому. После обращения Уполномоченного в Департамент информационных технологий г. Москвы проведена проверка, нарушения подтвердились. В результате принятых мер заявитель исключен из списка лиц, подлежащих наблюдению за местоположением гражданина в определенной геолокации с использованием приложения «Социальный мониторинг», ему принесены извинения (№ Б-465 от 18.05.2020).*

Существенное влияние на тематику поступающих обращений граждан оказала пандемия COVID-19. Граждане жаловались на длительное ожидание ответов на звонки в колл-центр для оформления пропуска, на затягивание их оформления, на необоснованное аннулирование выданного пропуска или отказ в выдаче пропуска, в том числе в связи с неисключением сведений о наличии заболевания из баз данных. Таких обращений зарегистрировано 38.

*Жительница г. Москвы Л. обратилась с жалобой на невозможность оформить себе цифровой пропуск для передвижения по г. Москве. Несмотря на выздоровление, заявительница продолжала числиться в базе данных Правительства Москвы как заболевшая коронавирусной инфекцией. Неоднократные обращения по телефону горячей линии успехом не увенчались. В результате обращения Уполномоченного в Правительство Москвы информация о наличии у заявительницы заболевания удалена из информационных массивов Правительства Москвы (№ Л-252 от 27.05.2020).*

По результатам рассмотрения обращений дано 246 правовых консультаций, положительно разрешено 48 обращений, из них 5 — в защиту прав неопределенного круга лиц, оказана адресная помощь 53 заявителям.

*К Уполномоченному обратилась Е. по вопросу рассмотрения прокуратурой г. Якутска ее жалобы на бездействие территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Саха (Якутия) (далее — ТФОМС РС(Я)) по ее обращению к нему о предоставлении результатов повторной экспертизы качества медицинской помощи. После обращения Уполномоченного в органы прокуратуры по факту нарушения установленного срока дачи заявителю письменного ответа в отношении заместителя директора ТФОМС РС(Я) внесено представление об устранении нарушений закона и инициировано возбуждение административного производства по ст. 5.59 КоАП РФ (№ Е-224 от 08.06.2020).*

Анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений и мониторинг правоприменительной практики свидетельствуют о сохранении в сфере реализации права на обращение ряда проблем.

Условия 2020 года обострили проблему недостаточной готовности государства и общества к глобальному перехо**ду** общения граждан с представителями органов публичной власти в электронный формат. Чаще всего сложности возникают при направлении обращения в электронном виде в контрольные (надзорные) органы, в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Зачастую официальные интернет-сайты указанных органов либо вовсе не содержат адреса их электронной почты, либо имеют специальную форму, которую необходимо заполнить для направления обращения (нередко имеющую ограничения по количеству печатных знаков, прилагаемых файлов и др.).

В своих обращениях граждане также указывали на проблемы работы телефонной связи государственных органов, сообщали о недоступности их интернет-сайтов, невозможности подать жалобу в электронном виде, о требованиях получать усиленную квалифицированную электронную подпись для обращения через сайт «Госуслуги».

Между тем электронный формат общения с публичной властью удобен для людей. С его помощью жители страны могут оперативно направлять обращения в конкретные службы и получать ответы на свои вопросы. В этой связи Уполномоченным положительно оценивается эксперимент по использованию единого портала государственных услуг для направления гражданами и юридическими лицами обращений в органы публичной власти[[121]](#footnote-121). Преимущество данной формы состоит в том, что будут созданы в электронном виде условия для направления обращений и получения ответов на них.

В нынешних условиях представляется необходимым, чтобы у граждан была возможность обратиться во все территориальные подразделения органов государственной власти на адрес электронной почты. Одновременно имеет смысл в законе закрепить основные требования к сервисам на сайтах государственных органов, предназначенным для подачи обращений («интернет-приемным»).

В 2020 году особенно острой стала проблема организации общения должностных лиц с гражданами в условиях, когда проведение личного приема затруднено по объективным причинам. В связи с пандемией COVID-19 и введением государством комплекса ограничительных мер в адрес Уполномоченного неоднократно поступали жалобы, в которых заявители сообщали о невозможности обратиться в тот или иной орган публичной власти. Проведение личных приемов граждан в связи с эпидемиологической обстановкой было приостановлено, в ряде случаев возникали препятствия при реализации гражданами права на обращение и в иных формах.

Одним из шагов в указанном направлении может стать создание единого общедоступного программного обеспечени**я** для проведения должностными лицами органов публичной власти личных приемов в режиме видео-конференц-связи. Это позволит избежать финансовых и временных затрат, связанных с необходимостью проезда, повысит гарантии прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, будет способствовать сокращению сроков рассмотрения обращений граждан и повышению качества работы государственных органов.

С развитием свободы массовой информации все более актуальной становится проблема отсутствия правового регулирования порядка рассмотрения органами публичной власти публикаций в СМИ, авторы которых просят расценивать данную публикацию как официальное обращение в компетентный орган.

*Аналогична ситуация с так называемыми «открытыми» обращениями в сети Интернет, которые в последнее время в связи с развитием информационных технологий получают все большее распространение.*

По своему характеру, по мнению специалистов, такие публикации принимают вид публичного обращения[[122]](#footnote-122), однако должностные лица в настоящее время не обязаны на них реагировать, поскольку такие материалы отсутствуют в действующем законодательстве.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным установить в законе норму, согласно которой в случае уведомления органа публичной власти об обнародовании адресованного ему открытого обращения либо направлении в его адрес соответствующей публикации (видеозаписи) СМИ он обязан рассмотреть данные материалы и разместить ответ в том же СМИ или на своем официальном интернет-сайте.

Актуальной задачей является совершенствование правового регулирования порядка обращения в органы публичной власти. В настоящее время наряду с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[[123]](#footnote-123) действуют много других нормативных правовых актов, регламентирующих порядок рассмотрения различных видов обращений граждан.

В этой связи специальные законы и подзаконные акты, с одной стороны, зачастую содержат нормы, конкурирующие с нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, а с другой — во многом дублируют базовый закон и друг друга. Полагаем, что основные требования к порядку рассмотрения всех обращений должны содержаться в одном базовом законе.

Но нужно признать и тот факт, что указанный Федеральный закон морально устарел. Его положения не в полной мере регламентируют порядок подачи обращений через официальный интернет-портал государственных услуг, интернет-сайты органов публичной власти, посредством горячей линии, по электронной почте. Не предусмотрены сокращенные сроки рассмотрения обращений в условиях чрезвычайных ситуаций и в ситуациях, требующих экстренного вмешательства органов власти. В этой связи представляются необходимыми разработка и принятие нового федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», направленного на комплексное регулирование указанных общественных отношений. Данное предложение ранее высказывалось в докладах о деятельности Уполномоченного за 2016 и 2018 годы, однако оно до сих пор так и не было реализовано.

Актуальным вопросом остается развитие гарантий права на обращение на региональном уровне. В настоящее время законы о порядке подачи и рассмотрения органами публичной власти обращений граждан, дополняющие нормы федерального законодательства, действуют практически во всех регионах, однако, как правило, объем предусмотренных ими гарантий в различных субъектах Российской Федерации неодинаков. В этой связи важно обобщать положительный опыт регионального законотворчества и правоприменительной практики в данной сфере.

2.5. Право на проведение
публичных мероприятий и участие в них

Право на проведение и участие в публичных мероприятиях (собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях) является одним из основополагающих элементов правового статуса человека в демократическом обществе. Обеспечение его защиты — важнейшая гарантия сохранения диалога между народом и властью, построения плюралистического общества, в котором мирно сосуществуют группы с различными взглядами, убеждениями, обычаями. Глобальное социальное значение права на мирные публичные акции видится в том, что оно позволяет государству и обществу принять своевременные меры к предотвращению масштабных социальных конфликтов.

В 2020 году вынужденные коррективы в законодательство и практику проведения публичных мероприятий внесла глобальная пандемическая угроза. В России, как и во многих странах, их проведение в целях предупреждения распространения коронавирусной инфекции было ограничено либо запрещено[[124]](#footnote-124). В этой связи произошло снижение числа публичных акций. В общей сложности в 2020 году в России проведено 32 064 публичных мероприятия (рис. 35), что практически в два раза (на 49,5%) меньше показателя 2019 года (63 473)[[125]](#footnote-125).

В 2020 году по всему миру прокатилась волна протестных выступлений, вызванных введением ограничительных мер по противодействию COVID-19. Сообщалось о проведении таких акций в США[[126]](#footnote-126), Германии[[127]](#footnote-127), Испании[[128]](#footnote-128), Нидерландах[[129]](#footnote-129). Протестные акции так называемых «ковид-диссидентов» против необоснованных чрезмерных ограничений прав человека, связанных с пандемической угрозой в России, в отличие от европейских стран, носили локальный характер[[130]](#footnote-130).

*Против ограничительных мер выступили участники незаконного митинга, который прошел в Северной Осетии 20 апреля 2020 г. По некоторым данным, в нем приняли участие около полутора тысяч человек; в числе требований протестующих — поддержка людей, столкнувшихся с финансовыми трудностями в условиях распространения коронавирусной инфекции*.

Необходимо отметить, что государство оперативно реагировало на такие сигналы и соответствующие ограничения корректировались пропорционально существующей угрозе праву на жизнь и здоровья граждан. В июле-августе 2020 года во многих регионах России значительная часть ограничений, вызванных пандемией, были ослаблены или вообще отменены.

Пандемия COVID-19 трансформировала формы проведения населением публичных акций. Новые горизонты для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциаций открыла эпоха развития цифровых технологий[[131]](#footnote-131). В условиях ограничений, обусловленных распространением коронавирусной инфекции, цифровые пространства стали площадками для публичного выражения гражданами своих настроений. Первый онлайн-митинг прошел 20 апреля 2020 г. в Ростове-на-Дону. Этот опыт был поддержан жителями и других регионов России. 1 мая 2020 г. свои митинги в формате онлайн-акций, приуроченные ко Дню солидарности трудящихся, провели ряд политических партий.

В онлайн-режиме прошли широкомасштабные акции, посвященные 75-летию Победы России в Великой Отечественной войне. С 1 по 9 мая 2020 г. была проведена Всероссийская акция «Окна Победы». Всех желающих приглашали оформить окна своих домов с использованием рисунков, фотографий и надписей, посвященных Победе советского народа над фашизмом в Великой Отечественной войне. Затем фотографии окон размещались в социальных сетях с хэштегом #ОкнаПобеды, словами благодарности героям и тематическими текстами в преддверии Дня Победы. Кроме того, в онлайн-формате состоялась традиционная всенародная акция «Бессмертный полк», которая в 2020 году собрала около 3 млн участников.

Многие публичные акции были посвящены актуальным темам социально-экономической направленности.

В экологической сфере граждане выражали недовольство ходом реформы обращения с отходами производства и потребления, выступали против строительства и деятельности полигонов твердых бытовых отходов, мусоросжигательных заводов. Акции указанной направленности зафиксированы в Удмуртской Республике, в Архангельской, Владимирской, Московской, Свердловской, Самарской областях.

Проходили акции в защиту трудовых прав работников отдельных отраслей. Примерами могут служить митинг строителей в Приморском крае, пикеты работников предприятий в Ростовской области, Челябинской области, Республике Дагестан. Участники мероприятий жаловались на неудовлетворительные условия труда, несвоевременную выплату заработной платы. Профсоюзы чаще всего выступали с заявлениями о трудовых конфликтах в период начавшейся эпидемии COVID-19.

Среди иных тем социально-экономической сферы, становившихся поводами для проведения публичных мероприятий, — низкий уровень жизни населения (Чувашская Республика, Воронежская, Курская, Саратовская, Тамбовская, Тульская области), качество работы общественного транспорта (город Москва, Свердловская область), стоимость услуг ЖКХ (Красноярский край), социальные права и льгот (город Москва, Республика Башкортостан, Краснодарский край), проблемы жилищного обеспечения (Московская, Свердловская, Самарская области).

В марте 2020 года в городе Москве состоялся митинг «В защиту образования», направленный на привлечение внимания общественности к проблемам развития и кадрового обеспечения школ.

Проходили также публичные мероприятия, связанные с реализацией гражданских и политических прав[[132]](#footnote-132). В ходе ряда публичных акций в 2020 году граждане отстаивали свою позицию по поводу отдельных предложений о поправках в Конституцию Российской Федерации (города Москва и Санкт-Петербург, Нижегородская область).

Общественный резонанс, переросший в некоторых регионах России в публичные мероприятия, вызвали процессуальные действия по ряду уголовных дел (Хабаровский и Красноярский края).

*Самые массовые несанкционированные митинги и шествия проходили в г. Хабаровске, участники которых выступали против уголовного дела, возбужденного в отношении бывшего губернатора края С.И. Фургала.*

*Акции проходили каждый день с июля и до ноября, собирая наибольшее число участников в выходные дни. 11 июля в Хабаровске в акции приняли участие от 10 до 40 тыс. человек*[[133]](#footnote-133)*, а 18 июля, по разным оценкам, собралось от 50 до 80 тыс. человек*[[134]](#footnote-134)*. К концу 2020* *г. мероприятия становились все менее многочисленными и в конце концов сошли на нет.*

В некоторых случаях публичные мероприятия позволили найти путь к диалогу общества с властью и выйти на решение ряда системных проблем. В ряде случаев протесты позволили обратить внимание руководства регионов на проблему и решить ее.

*Несколько месяцев жители Кузбасса протестовали против строительства угледобывающей компанией «Кузнецкий Южный» пункта углепогрузки у поселка Черемза. Встреча представителей областной администрации с населением показала, что большинство жителей не поддерживает этот проект, после чего Губернатор Кемеровской области С.Е. Цивилев отменил разрешение на строительство углепогрузки, заявив, что решения должны приниматься сообща, с учетом интересов жителей.*

*Более года в Республике Башкортостан граждане протестовали против разработки шихана Куштау, который передали Башкирской содовой компании для добычи соды. После начавшейся вырубки леса конфликт компании и населения приобрел острый характер, что заставило подключиться к его разрешению руководство Республики. Еще раз изучив ситуацию, в том числе аргументы Уполномоченного, Глава Республики Башкортостан Р.Ф. Хабиров принял решение отказаться от разработки шихана и придать ему статус природного памятника.*

*Жителям Архангельской области после многомесячных протестов в 2020 г. удалось убедить нового губернатора региона А.В. Цыбульского в нецелесообразности и опасности строительства мусорного полигона на станции Шиес. Соглашение с компанией, строившей объект для складирования твердых бытовых и промышленных отходов, было расторгнуто, а сам проект исключили из реестра приоритетных инвестиционных проектов*.

Вероятно, количество несанкционированных публичных мероприятий было бы меньше, если бы уровень диалога органов государственной и местной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества был выше.

В 2020 году поступило 39 обращений граждан по вопросам организации и проведения публичных мероприятий, из них — 7 коллективных (в 2019 году — 27 обращений; в 2018 году — 22 обращения).

Больше всего жалоб поступило в связи с привлечением граждан к административной ответственности за организацию и участие в публичных мероприятиях. Граждане сообщали о нарушениях, допущенных при составлении протоколов об административных правонарушениях, жаловались на необоснованные судебные решения и назначение чрезмерно строгих наказаний.

*Гражданка А. пожаловалась на привлечение ее к административной ответственности за организацию публичного мероприятия, связанного с разработкой горы Куштау. Доказательством вины А. явились размещенные ею фотографии в социальной сети с места проведения акции. Уполномоченный обратилась в Прокуратуру Республики Башкортостан, которая направила протест на постановление по делу об административном правонарушении в связи с ошибочной квалификации действий А. как организатора публичного мероприятия. В результате необоснованное решение отменено (вх. № А-1309 от 14.12.2020).*

Наполовину увеличилось число обращений, в которых заявители выражали несогласие с действиями сотрудников правоохранительных органов при пресечении публичных мероприятий. В таких обращениях граждане преимущественно сообщали о необоснованных, на их взгляд, задержаниях участников публичных мероприятий. По данным ГИАЦ, было задержано 2452 человека.

Житель Республики Татарстан Т. проводил акцию протеста в форме одиночного пикета, когда его действия были прекращены силами патрульно-постовой службы УМВД России по г. Набережные Челны. Гражданин Т. необоснованно был доставлен в опорный пункт полиции без составления протокола. Однако, уверенный в законности своих действий, Т. обратился с жалобой на действия сотрудников полиции. Из ответа прокуратуры, присланного на запрос Уполномоченного, следовало, что, прерывая одиночный пикет, сотрудники допустили нарушение законодательства, данное нарушение сотрудников полиции включено прокуратурой города в представление об устранении нарушений Федерального закона «О полиции» (Т-727 от 28.10.2020).

Важным вопросом для лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, является обеспечение права на получение квалифицированной юридической помощи, поскольку многие жалобы задержанных на несанкционированных митингах были связаны с недопуском к ним адвокатов[[135]](#footnote-135).

На факты необоснованного задержания и применения силы к участникам публичных мероприятий в 2020 году неоднократно обращал внимание ЕСПЧ. В своих решениях ЕСПЧ констатировал, что непропорциональные меры, принятые в отношении граждан как участников мирного публичного собрания, в частности арест с последующим переводом в отделение полиции и осуждение за административные правонарушения, нарушают положения статьи 11 Конвенции — «свобода собраний и объединений»[[136]](#footnote-136).

Решения ЕСПЧ направлены не только на обеспечение прав граждан, но и на совершенствование правоприменительной практики. В этой связи Уполномоченный неоднократно подчеркивала важность мониторинга постановлений ЕСПЧ и внесения поправок в законодательство о публичных мероприятиях, о чем указывала в своих докладах.

Отдельные обращения затрагивали проблемы согласования публичных мероприятий (их количество снизилось на 79%, что вполне объяснимо существованием запретов на проведение публичных мероприятий). Одной из новых тем заявлений граждан стал отказ в согласовании публичных мероприятий в связи с эпидемиологической ситуацией.

Исполнительный директор общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”» Е.Б. Жемкова обратилась за помощью в связи с трудностями в организации и проведении акции «Возвращение имен». При взаимодействии Уполномоченного и столичных властей акция памяти состоялась 29 октября 2020 г. и прошла в комбинированном формате. В связи с эпидемиологической обстановкой велась онлайн-трансляция (и запись) со всех акций 2020 г., которые проходили в России и в мире, и где зачитывались имена расстрелянных людей (№ 17597 от 13.10.2020).

По результатам изучения и рассмотрения поступивших обращений по вопросам реализации права на проведение публичных мероприятий и участия в них по 12 обращениям заявителям даны разъяснения действующего законодательства. По остальным обращениям по просьбе Уполномоченного компетентными государственными органами были проведены проверки.

В результате удалось оказать содействие в восстановлении нарушенных прав по 4 обращениям, в том числе по одному — в отношении неопределенного круга лиц.

Источником информации о возможных нарушениях права на публичные мероприятия служили не только жалобы граждан, но и данные из открытых источников, включая СМИ. В 2020 году Уполномоченным принимались меры реагирования по двум публикациям.

В рамках мониторинга информации о публичных мероприятиях, размещенной в сети Интернет, Уполномоченному стало известно, что суд г. Кондопоги Республики Карелия оштрафовал на 10 тыс. рублей 16-летнюю Валерию М. из-за проведенного ею в июле месяце одиночного пикета с просьбой вернуть ее в приемную семью. Уполномоченный обратилась в Прокуратуру Республики Карелия с просьбой провести проверку законности и обоснованности привлечения несовершеннолетней к административной ответственности (№ 36590к-43 от 28.08.2020). К ситуации также подключились социальные службы (№ 21-153-2020 от 05.10.2020). В результате дело в отношении Валерии М. отменено с прекращением производства*[[137]](#footnote-137)*.

Анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений, изучение судебной и правоприменительной практики, сообщения региональных уполномоченных позволили выявить несовершенство в действующем механизме обеспечения прав граждан при проведении публичных мероприятий.

Распространение коронавирусной инфекции привело к ограничениям на публичные мероприятия. Анализ ситуации показал, что главной проблемой стало отсутствие единообразных подходов к регулированию вопросов организации и проведения публичных мероприятий в регионах в условиях пандемии. В зависимости от субъекта Российской Федерации характер ограничений и процедуры их введения различались.

В ряде регионов были запрещены любые публичные мероприятия, независимо от числа участников. Под запретом здесь оказались и одиночные пикеты[[138]](#footnote-138). В некоторых случаях полного запрета не было, но ограничивалось число участников[[139]](#footnote-139), возможные форматы акций[[140]](#footnote-140), места проведения или усложнялась процедура согласования. Иногда запреты были сформулированы в форме рекомендаций[[141]](#footnote-141), невыполнение которых приводило к отказам в согласовании[[142]](#footnote-142). В других субъектах Российской Федерации ограничивалось проведение массовых мероприятий в целом, при этом «публичные мероприятия» не упоминались, но практически подпадали под ограничения[[143]](#footnote-143). Ограничения часто накладывались без указания срока действия. По оценкам отдельных экспертов, только в 15 регионах в нормативных документах указывалась конкретная дата окончания их действия. В остальных этот вопрос вообще не поднимался, или ограничения вводились «до особого распоряжения», «до отмены режима повышенной готовности» или «до отмены запрета».

В регионах также применялась разнообразная техника введения и обновления «коронавирусных» правил. Ограничения вводились разными органами власти и в форме различных подзаконных актов, имеющих различную процедуру подготовки и принятия. Ограничения часто сформулированы в общем виде, что не позволяет с уверенностью говорить о том, как они действуют и распространяются ли они на публичные мероприятия[[144]](#footnote-144).

Указанные расхождения в подходах к правовому регулированию, в определении оснований их проведения, смешение понятий «массовые мероприятия» и «публичные мероприятия» безусловно затрудняют правоприменительную практику[[145]](#footnote-145).

Представляется, что на федеральном уровне эта практика должна быть обобщена и на ее основе сформулированы рекомендации по правовому регулированию организации как массовых, так и публичных мероприятий в условиях чрезвычайных обстоятельств, вызванных распространением опасных инфекционных заболеваний. При этом ограничения на проведение публичных мероприятий важно устанавливать законами субъектов Российской Федерации, они должны иметь заранее определенный срочный характер и быть соразмерными существующей эпидемиологической угрозе в конкретном регионе. Кроме того, важно вести широкую правопросветительскую работу среди граждан о вводимых ограничениях и законных способах публичного выражения своего мнения.

Одной из проблем, остро проявившихся в 2020 году, стал вопрос о возможности проведения без согласования с органами исполнительной власти одиночных пикетов. В 2020 году пикеты стали одной из самых распространенных форм проведения публичных мероприятий[[146]](#footnote-146). При этом встречались неоднократные случаи, когда граждан, проводивших одиночные пикеты, сотрудники полиции задерживали и составляли административные протоколы не только за нарушение режима самоизоляции, но и по факту нарушения правил проведения публичных мероприятий. В этой связи рядом правозащитников обоснованно указывалось, что оправданность таких мер, даже с учетом эпидемиологической опасности, вызывает сомнение, поскольку расстояние между одиночными пикетами по закону должно быть не менее 50 метров. При этом безопасной дистанцией для людей в общественных местах признано 1,5 метра[[147]](#footnote-147).

Экспертами и ранее отмечалась опасность необоснованного привлечения к ответственности при организации и проведении одиночного пикета. В частности, в таких случаях высок риск провокации, при которой иному лицу достаточно просто встать рядом с одиночным пикетчиком, в результате чего одиночное пикетирование автоматически поменяет статус на массовое публичное мероприятие, требующее согласования с органами публичной власти. Поэтому лица, проводящие одиночный пикет, сталкиваются с риском привлечения к административной ответственности за «неподачу» предварительного уведомления[[148]](#footnote-148).

В 2020 году в указанной сфере особую остроту приобрел вопрос привлечения к ответственности за организацию так называемых «пикетных очередей».

Поводом для целого ряда «пикетных очередей» в г. Москве и г. Санкт-Петербурге весной-летом 2020 г. стало привлечение к административной ответственности журналиста и муниципального депутата И.В. Азара. Граждане, принявшие участие в пикетах в поддержку журналиста, были задержаны (в период с 28 мая по 1 июня — около 90 человек), в отношении них составлены протоколы за несоблюдение режима «самоизоляции» и нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

По оценке правоприменительных органов, указанные акции, формально подпадающие под признаки одиночных пикетов, фактически являлись единым массовым мероприятием и, следовательно, требовали согласования с органами власти. Вместе с тем рядом правозащитников обращалось внимание на недопустимость такой практики[[149]](#footnote-149). На задержания граждан в ходе проведения одиночных пикетов обратили внимание и международные правозащитные институты. По этому вопросу высказался представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Арлем Дезир, а Комиссар Совета Европы по правам человека Дуня Миятович сообщила в Twitter, что «встревожена» задержаниями пикетчиков, и также потребовала их незамедлительного освобождения[[150]](#footnote-150).

Полагаем, что в разрешении данного спора необходимо руководствоваться позицией Верховного Суда Российской Федерации, который допускает привлечение к административной ответственности лиц, которые под видом одиночных пикетов проводят массовую акцию, но для этого необходимо наличие целого ряда условий: единая цель мероприятия, общая организация, одновременное проведение, территориальная близость[[151]](#footnote-151).

Представляется, что с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации привлечение к ответственности участников одиночных пикетов должно применяться крайне осторожно — необходимо тщательное установление каждого из названных условий. Смешение митинга и пикета в правоприменительной практике недопустимо. Одиночное пикетирование, даже в условиях пандемии коронавируса, не может рассматриваться как массовое мероприятие[[152]](#footnote-152). При этом трудности, с которыми сталкиваются правоприменители, поставили вопрос о целесообразности внесения в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[[153]](#footnote-153) изменений в части установления четкого разграничения правового статуса участников одиночных пикетов и так называемых «пикетных очередей».

Но Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» лишь предусмотрел, что судебным решением может быть признана публичным мероприятием не только совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, но и поочередное участие нескольких лиц в таких актах пикетирования, а также массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах[[154]](#footnote-154).

При рассмотрении дел данной категории суды по-прежнему будут сталкиваться с проблемами отсутствия четких критериев, позволяющих разграничить участника пикетирования, проводимого одним человеком, и участников поочередного пикетирования. Уполномоченный планирует проводить мониторинг действия указанного федерального закона.

Наряду с изложенными сохраняют актуальность и другие предложения, на которые ранее Уполномоченный указывала в своих ежегодных докладах: о совершенствовании уведомительного порядка проведения публичных мероприятий (2019 год); о совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации[[155]](#footnote-155) (2019 год); о внесении изменений в статью 2121 УК РФ в части совершенствования оснований привлечения к уголовной ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования (2016 год); об обобщении практики реализации конституционного права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, включая практику отказов в согласовании проведения публичного мероприятия, и на этой основе подготовить предложения по совершенствованию законодательства о публичных мероприятиях, а также по уточнению соответствующих административных процедур (2016 год).

2.6. Свобода слова и защита прав журналистов

Как отмечал великий русский историк В.О. Ключевский, «слово — великое оружие жизни». Сегодня невозможно представить свою жизнь вне свободы слова — великого завоевания демократии. Свобода слова выступает не только как средство самовыражения человека, но и является неотъемлемым элементом демократии, гражданского общества, а также условием реализации и средством защиты других прав. Благодаря свободе слова человек становится личностью и активным членом социума, а общество живет и развивается, приобретая контуры цивилизационного пространства.

Право на свободу слова гарантировано как важнейшими международно-правовыми актами — Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах, так и Конституцией Российской Федерации, статья 29 которой предусматривает запрет принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, гарантированность свободы СМИ и запрет цензуры.

Свобода слова — это гарантированная государством возможность человека свободно выражать и распространять свое мнение по самым различным вопросам общественного, государственного, экономического и иного характера. Это мнение может быть выражено устно, письменно, посредством изображений и в иных формах (посредством межличностного общения, на собраниях, митингах, в СМИ, Интернете, наглядных материалов, публикаций и т.п.). Другой стороной свободы выражения своего мнения является право каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом по выбору. Законными являются все способы, если при их использовании соблюдаются правила, установленные Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[[156]](#footnote-156), Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»[[157]](#footnote-157) и другими законами.

Именно такое расширительное понимание свободы слова как свободы содержания информации и идей (свобода мысли), а также способов их выражения и передачи содержится в правовых позициях Европейского Суда по правам человека[[158]](#footnote-158).

Граждане Российской Федерации достаточно активно и масштабно реализуют свое право на свободу слова, поиск и распространение информации.

Из 145 миллионов жителей Интернетом пользуются около 100 миллионов человек*[[159]](#footnote-159)*. Зарегистрировано более 42 тыс. печатных изданий и около 23 тыс. интернет-СМИ*[[160]](#footnote-160)*. За год проведено более 32 тыс. публичных мероприятий, собравших в общей сложности порядка 372 тыс. участников*[[161]](#footnote-161)*.

Вместе с тем граждане нередко сталкиваются с трудностями в реализации своего права на свободу слова: не изжиты факты необоснованного ограничения доступа к информации и избыточной цензуры; как в России, так и за рубежом встречаются случаи воспрепятствования профессиональной деятельности журналистов, допускается сознательное искажение социально значимой информации недобросовестными СМИ и отдельными интернет-пользователями. Порой административными и судебными органами допускаются неверные правовые оценки публичных высказываний, данных гражданами, что подтверждается решениями ЕСПЧ[[162]](#footnote-162).

По вопросам защиты свободы слова в 2020 году к Уполномоченному поступило 38 обращений. Их тематика приведена на рис. 39.

Большая часть обращений касалась соблюдения и защиты прав журналистов внутри страны и за рубежом. В общей сложности по этой тематике поступило 26 обращений.

В 21 обращении затрагивались вопросы, связанные с обеспечением законной деятельности журналистов внутри страны. Журналисты и граждане в их защиту жаловались на незаконное уголовное преследование, задержания при освещении протестных акций, угрозы физической расправы в связи с журналистскими расследованиями.

В связи с широким общественным резонансом, вызванным опубликованным в средствах массовой информации сообщением о причинении 30 июня 2020 г. сотрудниками полиции вреда здоровью корреспонденту издания «Медиазона» Д.А. Френкелю на территории избирательного участка № 2191 г. Санкт-Петербурга, Уполномоченным были направлены обращения в прокуратуру, ЦИК России, нижестоящие избирательные комиссии и в Следственный комитет Российской Федерации. Следственный комитет Российской Федерации провел доследственную проверку, однако оснований для возбуждения уголовного дела не нашли (№ 12530 от 19.08.2020).

Поступали также обращения, касающиеся трудоустройства журналистов.

*Так, уроженка Луганской области и журналист Ш. обратилась с просьбой об оказании содействия в легализации ее пребывания в России. Уполномоченный согласилась с доводами заявительницы и направила обращение в ФСБ России с просьбой рассмотреть вопрос об отмене решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации. В октябре 2020 г. заявительница и ее супруг приняты в российское гражданство. Заявительница на законных основаниях смогла продолжить свою журналистскую деятельность (№ Ш-739\* от 21.10.2019).*

Обращения поступали и в связи с воспрепятствованием законной деятельности журналистов за рубежом (5 обращений). Тематика этих обращений связана с незаконным уголовным или административным преследованием.

*К Уполномоченному обратились журналисты, проживающие на территории Латвии и заключившие контракты с МИА «Россия сегодня», в связи с проведением у них обысков и изъятием всего рабочего оборудования — компьютеров, телефонов, дисков, а также банковских карт. Как следует из обращения, обыски и изъятие проводились в рамках уголовного дела, возбужденного по ст. 84 Уголовного закона Латвии в отношении гражданина Российской Федерации Д. Киселева в связи с введением санкций Евросоюза. По этому обращению Уполномоченный направила запрос своему латвийскому коллеге с просьбой о содействии в защите их законных прав и интересов. На момент издания настоящего доклада ответ от латвийской стороны не поступил (№*КЛ-255 от 27.01.2021).

*В ходе мониторинга средств массовой информации Уполномоченный получила сведения о том, что 26 сентября во время протестной акции в г. Минске была задержана российская журналистка Анастасия Ольшанская. Сотрудники Аппарата Уполномоченного в срочном порядке связались с представителями российского посольства в Республике Беларусь, в результате чего дело журналистки было взято на особый контроль. 28 сентября состоялось судебное заседание, на котором Анастасия Ольшанская была освобождена.*

К сожалению, практика беспричинного ограничения работы российских СМИ в отдельных зарубежных странах, о чем говорилось в предыдущих докладах Уполномоченного, продолжается.

*31 мая 2020 г. корреспондент РИА Новости в США Михаил Тургиев, освещавший массовые акции протеста в Миннеаполисе, подвергся нападению полиции — ему брызнули в лицо слезоточивым газом после того, как он представился работником прессы и предъявил журналистское удостоверение*[[163]](#footnote-163).

*2 июня 2020 г. в Вашингтоне у Белого дома в ходе акции протеста полицейский бросил заряженную резиновыми шариками гранату в представителя российского издания Sputnik Николь Руссел. В результате произошедшего на теле Николь Руссел осталось около 10 повреждений — следов от резиновых пуль. В момент нападения сотрудник полиции был осведомлен, что девушка является представителем СМИ и выполняет свой профессиональный долг*[[164]](#footnote-164)*.*

*28 октября 2020 г. неизвестные избили и ограбили журналистов Первого канала в Филадельфии, когда те снимали разграбление магазинов во время беспорядков, вызванных убийством полицейскими темнокожего мужчины. При этом американские правоохранители бездействовали в данном инциденте. Сотрудники правопорядка предложили проводить пострадавших в полицейский участок для дачи показаний, но отказались поехать на место происшествия, аргументировав это тем, что «там слишком опасно»*[[165]](#footnote-165)*.*

Спецслужбы США 15 октября 2020 г. задержали в аэропорту Нью-Йорка российского журналиста RT Константина Рожкова. Допрос россиянина вышел за рамки стандартных процедур и продолжался несколько часов*[[166]](#footnote-166)*.

При осуществлении профессиональной деятельности 22 июля 2020 г. российские журналисты Вячеслав Архипов и Юлия Ольховская подверглись нападению со стороны сотрудников полиции в городе Портленде, штат Орегон (США). Учитывая обстоятельства, Уполномоченный незамедлительно направила обращения Верховному Комиссару ООН по правам человека Мишель Бачелет и Президенту Международной Ассоциации журналистов Юнесу Мджахеду в защиту прав представителей российских СМИ.

На ограничение распространения российского информационного контента направлены непрекращающиеся попытки властей ряда западных государств затруднить деятельность российских СМИ в медийном пространстве. Блокируются русскоязычные аккаунты, предпринимаются попытки снизить их рейтинг в поисковых системах и представить аффилированными с государством[[167]](#footnote-167).

*Не первый год наблюдается дискриминационное отношение со стороны французских властей к российским СМИ. Елисейский дворец и МИД Франции регулярно отказывают представителям Sputnik France и Russia Today в аккредитации на мероприятия. Редакция Sputnik France отключена от информационных рассылок государственных органов власти.*

*В мае 2020 г. МИД Республики Беларусь лишил аккредитации съемочную группу российского Первого канала. Причиной принятых мер стал вышедший в эфир репортаж о ситуации с коронавирусом в стране.*

С 1 января 2020 г. из-за политического давления приостановлена деятельность редакции Sрutnik Estonia.

*31 января 2020 г. в аэропорту Вильнюса при прохождении таможни была задержана журналистка телеканала «Звезда» Юлия Шатилова. Девушка прилетела в Литву, чтобы сделать сюжет про отношение местных властей к памятникам русских солдат Красной армии времен Второй мировой войны. На паспортном контроле в Вильнюсе журналистке сообщили, что ее шенгенская виза сроком на пять лет, ранее полученная в посольстве Франции, аннулирована в начале декабря 2019 г. властями Латвии. В результате российскую журналистку отвели в полуподвальное помещение, где она провела несколько часов вплоть до вылета обратно в Россию. В конце ноября 2019 г. Юлия Шатилова делала сюжет из Риги про факельное шествие легионеров СС и набирающий силу национализм.*

*24 февраля 2020 г. корреспондента МИЦ «Известия» Андрея Захарова не пустили в Латвию и аннулировали шенгенскую визу на три года по запросу Эстонии. Журналисту сообщили, что он не может въехать в страну и выдали ему соответствующие документы. Латвийские таможенники отказались разъяснять причины отказа во въезде.*

К сожалению, это далеко не первый случай необоснованного лишения российских СМИ возможности свободно распространять информацию в Латвии, несмотря на потребность крупнейшего национального меньшинства в стране — почти 27% населения Латвии русские, получать информацию на родном языке[[168]](#footnote-168).

Уполномоченный неоднократно высказывалась в поддержку журналистов Sputnik Эстония, которые подверглись уголовному преследованию, а также обращалась в международные правозащитные организации в их защиту. В июне 2020 года на встрече с Комиссаром Совета Европы федеральный омбудсмен еще раз подняла эту проблему. Уполномоченный сообщила, что журналистам угрожали уголовным преследованием за то, что они работают по договору с организацией, которая находится под санкциями. Представляется, это надуманный предлог для ограничения свободы слова.

*В конце 2020 г. в адрес Уполномоченного обратились русскоязычные журналисты, сотрудничающие с информагентствами Baltnews и Sputnik в Латвии. Они жаловались на то, что 3 декабря 2020 г. службой госбезопасности (СГБ) Латвии в их домах и квартирах были проведены жесткие обыски в рамках уголовного дела от 16 января 2020 г., возбужденного по ст. 84 Уголовного закона Латвии, согласно которой им вменяют нарушение режима санкций, введенных Евросоюзом против генерального директора Международного информационного агентства «Россия сегодня» Дмитрия Киселева.*

*СГБ Латвии обвиняет их в публикации в изданиях МИА «Россия сегодня», чьим генеральным директором является Дмитрий Киселев. Однако санкции Евросоюзом вводились в отношении физлица Дмитрия Киселева, а не юридического лица МИА «Россия сегодня». Поэтому Уполномоченный считает эти действия СГБ Латвии открытым актом цензуры и незаконным уголовным преследованием представителей СМИ (№ Б-1755\* от 17.12.2020).*

В 2020 году серьезную обеспокоенность правозащитного и журналистского сообщества вызывали факты воспрепятствования профессиональной деятельности и применения силы в отношении сотрудников СМИ в ходе протестных акций в Республике Беларусь.

Российские СМИ подвергаются дискриминации не только в «офлайне», но и в Интернете. Так, в 2020 году зарубежные глобальные социальные сети перешли к политике прямой цензуры и запретов, открытой блокировке аккаунтов российских средств массовой информации.

*Примером подобной цензуры может служить блокировка аккаунтов сетевого издания и телеканала «Царьград», российских информационных агентств Anna News и News Front и удаление аккаунта одного из главных крымских телеканалов «Крым 24» видеохостингом YouTube. За последние годы около 200 русскоязычных каналов помещены администраторами сервиса в черный список.*

При этом администрация YouTube в своих ответах на запросы не поясняет представителям СМИ, какие конкретно правила сообщества ими были нарушены и что послужило причиной блокировки и удаления их аккаунтов. Во всех ответах фигурирует стандартная формула: «в соответствии с принципами сообщества и Условиями пользования YouTube».

*В марте 2020 г. в Facebook и Twitter были удалены более 300 учетных записей российского происхождения, 17 апреля корпорация Google заблокировала аккаунт Федерального агентства новостей (ФАН) и связанный с ним аккаунт YouTube, уничтожив десятки тысяч репортажей и документальных фильмов агентства.*

*В сентябре 2020 г. Twitter удалил из поисковой выдачи аккаунт «РИА Новости»*[[169]](#footnote-169)*. Пользователи не могли найти страницу агентства ни в России, ни в других странах. Ранее таким же образом Twitter заблокировал профили RT и Sputnik.*

В подобных действиях усматривается попытка повлиять или оказать давление на свободу слова и свободу выражения мнений, воспрепятствовать законной профессиональной журналистской деятельности. В этой связи интернет-платформам необходимо пересмотреть свою политику в сторону соблюдения фундаментальных международно-правовых норм и демократических принципов в области обеспечения свободы слова, а международным структурам и правозащитному сообществу — жестко реагировать на подобные прямые нарушения.

Уполномоченный поднимала эту проблему на встрече с Генеральным Секретарем Совета Европы Марией Пейчинович-Бурич, призывая прекратить открытую цензуру в отношении русскоязычных аккаунтов в социальных сетях со стороны глобальных интернет-компаний.

Учитывая массовый характер подобных нарушений, Уполномоченный призывает международные организации обеспечить защиту прав российских журналистов при осуществлении профессиональной деятельности за рубежом. Необходимы новые подходы со стороны международных организаций, в частности, в системной перезагрузке нуждаются международные принципы защиты прав журналистов, которые не должны допускать дискриминации по национальным и иным признакам.

*18 августа 2020 г. Уполномоченный предложила перезагрузить международную систему защиты СМИ. Федеральный омбудсмен заявила о необходимости усилить правовое просвещение сотрудников силовых структур по соблюдению прав СМИ, об ожидании более решительных действий от мировой общественности в защиту журналистов, о важности создания новых механизмов защиты СМИ, а также о деятельности аппарата омбудсмена в этой сфере*[[170]](#footnote-170)*.*

Нами поддерживается предложение члена СПЧ при Президенте Российской Федерации К.В. Вышинского об издании «Белой книги» о соотечественниках, ставших жертвами политических преследований за рубежом[[171]](#footnote-171).

Другая группа обращений касалась доступа к интернету (6). Граждане жаловались на необоснованные отказы в подключении к интернету, на сложности в распространении информации в сети Интернет, на ограничение доступа к интернет-ресурсам и сайтам.

Житель Алтайского края С. обратился с жалобой на отказ ПАО «Ростелеком» предоставить ему услугу пользования Интернетом, а также подключить видеонаблюдение и телефон, так как отсутствовала техническая возможность. Заявитель в 2019–2020 гг. неоднократно самостоятельно обращался в компанию для решения вопроса, но вопрос не решался. В обращении гражданин указал, что необоснованный отказ в подключении его к интернету нарушает его права. К сожалению, Уполномоченный законодательно не наделен правовыми инструментами для воздействия на частных лиц, которые, по мнению заявителей, нарушают их права, в этой связи заявителю даны соответствующие разъяснения о возможных способах защиты своих прав в рамках закона «О защите прав потребителей». Вместе с тем отмечаем, что на данный момент в доме появилась техническая возможность пользоваться услугами организаций интернет-провайдеров, вследствие чего нарушенные права заявителя восстановлены (С-1650 от 15.09.2020).

Сегодня, в эпоху развития цифровых технологий, распространение информации приобрело новые формы и скорости, стало оказывать колоссальное влияние на поведение людей, динамику развития всего общества и весь спектр прав и свобод человека. Электронные СМИ, социальные сети и мессенджеры создают свою особую систему, где сведения пользователями зачастую не проверяются на достоверность, в то время как люди часто не могут сориентироваться в огромном потоке сообщений из-за информационной перегрузки.

Значительное влияние информации в XXI веке ставит вопрос не только о свободе, но и об ответственности за достоверность сообщений и манипулирование общественным мнением. В этих условиях задача государства состоит в том, чтобы в новых технологических реалиях, не допуская непропорционального и чрезмерного ограничения свободы слова, найти баланс: гарантировать гражданам право свободно выражать свое мнение и одновременно защитить их от негативных последствий злоупотребления этой свободой.

Особенно явным данный аспект стал во время пандемии, когда люди находились в изоляции друг от друга, но в то же время остро нуждались в самой свежей и актуальной информации. По данным Минкомсвязи России, за время распространения коронавируса произошел колоссальный прирост потребления информации: совокупная аудитория традиционных СМИ увеличилась на 150 млн пользователей. Но в то же время произошел буквально взрывной рост количества фейков.

В современных условиях подобная информация может нести опасность для населения, создавать реальную угрозу для жизни и здоровья граждан, становиться катализатором нарушения общественного порядка и безопасности, прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры.

*В начале пандемии, когда врачи делали все возможное для того, чтобы локализовать вспышку нового заболевания, в социальных сетях и в мессенджерах было зафиксировано массовое распространение «фейковой» информации. В частности, неизвестные лица писали, что «в водопроводную воду тайно добавляют отраву». Анонимы также делали публикации: «по домам под видом борьбы с коронавирусом ходят неизвестные в защитных костюмах. Требуют открыть дверь для санитарных мероприятий. Люди открывают, их усыпляют газом и убивают»; распространили в мессенджере WhatsApp информацию о том, что «с вертолетов будут распылять лекарство для дезинфекции» и др.*

В связи с этим федеральным и региональными омбудсменами проводилась активная разъяснительная и правопросветительская работа на телевидении, по радио и в социальных сетях[[172]](#footnote-172). Уполномоченный полагает, что важно соблюдать баланс между правом гражданина свободно распространять информацию и его обязанностью не злоупотреблять свободой слова, не ущемлять права других граждан, законные интересы общества и государства.

По данному поводу высказался и Верховный Суд Российской Федерации, отметив, что свобода слова и распространения информации также налагает на прессу определенные обязанности и ответственность: она может быть сопряжена с определенными ограничениями, санкциями или условиями, которые предусмотрены законом и необходимы для интересов национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка. Также ограничения допускаются в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия[[173]](#footnote-173).

Актуальность существующих в данном секторе общественно-государственных проблем в 2020 году неоднократно подчеркивал ЕСПЧ, который вынес четыре решения по шести сайтам, подвергшимся блокировкам в России («Энгельс против России»[[174]](#footnote-174), «Булгаков против России»[[175]](#footnote-175), «Владимир Харитонов против России»[[176]](#footnote-176) и «ООО “Флавус” и другие против России»[[177]](#footnote-177)).

Блокировка сайта — это крайняя мера, сравнимая с запретом газеты или телеканала. При этом норма, которая в России позволяет ограничить доступ к ресурсу на основании судебного решения[[178]](#footnote-178), является, по мнению ЕСПЧ, недостаточно конкретной, поскольку не содержит перечень возможных оснований для блокировки.

С учетом позиции ЕСПЧ представляется целесообразным рассмотреть вопрос о дополнении пункта 2 части 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указанием на исчерпывающий перечень оснований, по которым информация, размещенная в сети Интернет, может быть признана запрещенной к распространению в судебном порядке.

Часть обращений касалась распространения в средствах массовой информации и в сети Интернет недостоверной информации (4 обращения). В частности, поступали жалобы на распространение информации, порочащей честь, достоинство и деловую репутацию личности, размещение фотографических изображений без согласия правообладателя, на нарушение законодательства о персональных данных, на размещение в группах социальных сетей и интернет-сайтах информации, направленной на разжигание межнациональной и межрасовой вражды, содержащей призывы к ущемлению прав женщин и дискриминации по гендерному признаку.

В течение года федеральный и региональные уполномоченные по правам человека активно привлекались судами в соответствии со статьей 2657 КАС РФ для дачи заключения по материалам административных дел о признании информационных материалов экстремистскими. В 2020 году Уполномоченным было дано 18 таких заключений[[179]](#footnote-179).

*От судьи Юргамышского районного суда Курганской области поступило административное дело о признании информационных материалов экстремистскими. Уполномоченный направила в адрес суда экспертное заключение, в котором усматривается нарушение запрета на распространение изображений с элементами символики нацистской Германии времен Великой Отечественной войны. Юргамышский районный суд Курганской области согласился с содержащимися в заключениях выводами и признал информационные материалы запрещенными к распространению на территории Российской Федерации.*

Важнейшим условием своей успешной работы в сфере обеспечения свободы слова Уполномоченный рассматривает тесное взаимодействие с институтами гражданского общества и журналистским сообществом в частности. В целях оперативного реагирования на нарушения прав представителей СМИ и на случаи ограничения свободы слова на официальном сайте Уполномоченного в 2020 году в тестовом режиме запущена Интернет-приемная с отдельной формой подачи жалобы для журналистов. Все полученные жалобы, а также результаты мониторинга обеспечения свободы слова и СМИ обобщаются в так называемую карту нарушений прав журналистов для системного анализа и последующей работы с ними.

Оперативно предпринимать необходимые меры по защите прав представителей СМИ позволяет совместная работа Уполномоченного с Союзом журналистов России. Учитывая необходимость дальнейшего укрепления такого взаимодействия, Уполномоченным планируется подписание соглашения о сотрудничестве с Союзом журналистов России, в рамках которого будут осуществляться совместные мероприятия, реализовываться иные шаги, направленные на защиту прав представителей СМИ1.

Заслуживает поддержки инициатива Союза журналистов России по созданию Центра правовой защиты журналистов[[180]](#footnote-180), целью которого, помимо консультативной и юридической помощи, станет повышение правовой грамотности представителей СМИ.

Укрепление гарантий прав журналистов в нашей стране становится приоритетным вопросом и в деятельности высших органов государственной власти. В январе 2021 года Президентом Российской Федерации дано поручение его полномочным представителям в федеральных округах совместно с СПЧ принять меры по обеспечению прав журналистов в регионах России[[181]](#footnote-181). Уполномоченный выражает надежду, что реализация данного поручения позволит создать прочные заслоны для возможных случаев нарушения свободы массовой информации. При этом, как представляется, большой потенциал в содействии контролю соблюдения прав журналистов в субъектах Российской Федерации имеется также у институтов государственной правозащиты.

Действенной мерой может стать мониторинг соблюдения и защиты прав журналистов уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. Такой мониторинг способствовал бы оперативному реагированию на случаи нарушения прав журналистов в регионах, накоплению эмпирической базы для подготовки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

2.7. Права человека в условиях развития информационных технологий

Современный этап развития общества связан с цифровизацией всех сегментов общественно-политической жизни. Цифровые технологии, с одной стороны, позволяют повысить уровень гарантий и эффективность реализации таких традиционных прав граждан, как право на обращение в государственные органы, право избирать, право на труд, на социальное обеспечение, на образование и др. С другой стороны, новые технологии обусловили возникновение так называемых «цифровых прав» — права на доступ к Интернету, права на забвение, права на защиту от нежелательной информации, права на защиту персональных данных и др. Наиболее острой в этой связи становится проблема цифрового неравенства.

В 2020 году в сферу цифровизации была вовлечена значительная часть населения мира: число новых интернет-пользователей увеличилось на 298 млн и составило 4,54 млрд человек, число новых пользователей в социальных сетях выросло на 321 млн и исчисляется 3,8 млрд, на 124 млн (до 5,19 млрд) возросло число обладателей мобильных телефонов. В России доступ к интернету имеет 81% населения, то есть примерно 118 млн человек[[182]](#footnote-182).

Технологии электронного дистанционного наблюдения за передвижением граждан широко использовались во всем мире для купирования очагов коронавируса, мониторинга соблюдения режима самоизоляции заболевшими гражданами, отслеживания цепочек контактов заболевших и предотвращения дальнейшего распространения смертоносного заболевания. Данные меры, связанные с ограничением прав человека, стали необходимым условием противодействия распространению COVID-19.

Дополнительный импульс развитию информационных технологий и искусственного интеллекта в стране дала принятая в 2020 году Национальная стратегия развития искусственного интеллекта до 2030 года[[183]](#footnote-183). В рамках ее реализации проводится эксперимент по созданию необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта[[184]](#footnote-184). Принято решение о создании единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации[[185]](#footnote-185). Внедрение цифровых технологий в различные сегменты общественной жизни формирует принципиально новую среду для повышения гарантий прав человека, современных форм их реализации.

С 1 января 2021 г. началось *проактивное информирование* о мерах социальной поддержки граждан в рамках реализации проекта «социальное казначейство»[[186]](#footnote-186). Граждане будут знать о полагающейся им материальной поддержке и смогут получать ее в упрощенном порядке, как это сейчас делается при назначении пособия по безработице через портал «Работа в России».

В дистанционном режиме установлен порядок выдачи страхового номера индивидуального лицевого счета (СНИЛС)[[187]](#footnote-187).

В цифровом формате, в том числе с использованием информационной системы Общероссийской базы вакансий «Работа в России», будут оказываться государственные услуги в сфере содействия занятости населения[[188]](#footnote-188).

Вместе с тем развитие высоких технологий, помимо очевидных преимуществ для реализации прав человека, несет в себе и новые вызовы для них. Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, отметив огромный потенциал передовых цифровых технологий для выстраивания системы гарантий прав человека в период пандемии, одновременно обратил внимание на угрозу правам человека, которую скрывает в себе неконтролируемое распространение технологий искусственного интеллекта[[189]](#footnote-189). Данные опасения содержатся и в рекомендациях Совета Европы, касающихся влияния алгоритмических систем на права человека, от 8 апреля 2020 г.[[190]](#footnote-190), которыми признается, с одной стороны, их огромный потенциал в условиях пандемии COVID-19 в целях прогнозирования, диагностики и исследований в области вирусной терапии. Вместе с тем в документе отмечается, что усиление цифрового отслеживания несет серьезную угрозу правам человека на справедливое судебное разбирательство, на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных, свободе мысли, совести и вероисповедания, свободе выражения мнений и собраний, социально-экономическим правам.

Поэтому важнейшей задачей является достижение баланса интересов личности, общества и государства. Главным образом — баланса между соблюдением права на свободу слова в Интернете и права на доступ к современным информационным технологиям, с одной стороны, и обеспечением безопасности всех и каждого члена общества, защитой их от кибератак, манипуляций общественным сознанием, массового подстрекательства к совершению преступлений — с другой. Необходимо построение новой архитектуры кибербезопасности личности, в том числе защиты домашних сетей и цифрового оборудования, облачного хранения частной информации, поскольку с помощью цифровых технологий возможно масштабное нанесение вреда не только здоровью и финансовому состоянию граждан, но и самой жизни.

Об актуальности расширения механизмов защиты прав граждан в условиях развития информационных технологий свидетельствуют и обращения граждан к Уполномоченному. В 2020 году к Уполномоченному поступило 269 обращений по этим вопросам. Их тематика показана на рис. 40.

Самой многочисленной группой явились обращения по вопросам организации удаленного режима работы, когда взаимодействие с работодателем в основном осуществляется в электронной форме. Однако в трудовом законодательстве до последнего времени отсутствовало понятие «удаленная работа» и трудовые отношения регулировались в рамках заключенного работодателем с работником традиционного трудового договора или договора о дистанционной работе. Многие сложности в этом секторе правоотношений снял принятый в декабре 2020 года закон о регулировании дистанционной (удаленной) работы[[191]](#footnote-191), предполагающей широкое задействование информационно-телекоммуникационных сетей для выполнения трудовой функции. В связи с удаленной работой эксперты сегодня заговорили о цифровом неравенстве, поскольку новые технологии создают равные возможности для дистанционной работы далеко не во всех сферах жизнедеятельности[[192]](#footnote-192).

В условиях противодействия пандемии поступило несколько десятков жалоб, касающихся практики привлечения к административной ответственности с использованием средств автоматической фиксации нарушений режима самоизоляции. В основном жалобы поступали в связи со сбоями в системе «Социальный мониторинг», а также по вопросу правомерности привлечения к ответственности на основании данных камер с использованием технологий искусственного интеллекта[[193]](#footnote-193).

В 2020 году по вопросу дистанционного обучения с использованием новых цифровых технологий поступило 46 обращений. Студенты и их родители обращались об организации промежуточных аттестаций, государственных экзаменов, прохождения учебного процесса с учетом соблюдения новых санитарных правил, невозможности обучения из-за отсутствия компьютеров, стабильного доступа к сети Интернет и др.[[194]](#footnote-194)

Значительное количество обращений по вопросу получения общего образования связано с негативным отношением родителей к переводу учащихся на дистанционное обучение с использованием цифровых технологий и неготовностью школ к новой форме учебного процесса[[195]](#footnote-195).

В период проведения Единого дня голосования и Всероссийского голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации 56 письменных обращений были связаны с реализацией права на электронное голосование, на сложную для них процедуру подачи заявления и самого онлайн-голосования, на отсутствие понятных инструкций (36 обращений)[[196]](#footnote-196).

Ряд обращений затрагивал вопросы обеспечения безопасности в сети Интернет. Граждане обращали внимание Уполномоченного на прорехи в обеспечении защиты персональных данных, непринятие мер по противодействию интернет-ресурсам, распространяющим информацию экстремистского характера или информацию, наносящую вред развитию несовершеннолетних, и на другие вопросы. Поступали также обращения от судов с просьбой дать заключение на материалы, распространяемые в сети Интернет, на предмет содержания экстремистского контента.

Так, по обращению Харабалинского районного суда Астраханской области Уполномоченным дано заключение по административному делу о признании экстремистским материалом размещенного в сети Интернет фотоальбома и графических изображений, сопровождающихся надписями «Славяне, объединяйтесь! Не убивайте друг друга…». В заключении Уполномоченного отмечено, что размещенная информация направлена на возбуждение социальной розни, ненависти и вражды к представителям определенной этнической группы (кавказцы, армяне) и содержит призыв к совершению преступлений (убийств), направленных на уничтожение полностью или в части этнической группы, т.е. является информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. В результате суд частично удовлетворил административный иск прокурора, признал оспариваемый материал запрещенным к распространению на территории России (Вх. ВО-15317 от 12.05.2020)[[197]](#footnote-197).

В результате принятых мер положительное решение получили 16 жалоб, в том числе адресную поддержку получили 14 граждан, оказано содействие в защите прав неограниченного числа граждан по 2 жалобам.

Анализ обращений граждан, мониторинг правоприменительной практики позволяют выделить ряд проблем, связанных с защитой прав человека в условиях развития информационных технологий и искусственного интеллекта.

Обоснованную обеспокоенность граждан вызывают гарантии прав граждан на неприкосновенность частной жизни. Одной из технологий на основе искусственного интеллекта является система распознавания лиц.

Однако не все граждане довольны применением системы распознавания лиц для идентификации человека.

ЕСПЧ в своих решениях также неоднократно указывал, что введение «режима массового перехвата» для того, чтобы идентифицировать тем самым неизвестные угрозы национальной безопасности, подпадает под широкие пределы усмотрения, предоставляемые государству при выборе того, каким образом лучше обеспечить достижение легитимной цели защиты безопасности, и таким образом не нарушает прав человека[[198]](#footnote-198).

Полагаем, что грань между сбором данных, необходимым для обеспечения безопасности граждан, и вторжением в частную жизнь очень тонкая, к тому же всегда есть риск компрометации или недобросовестного использования системы. Поэтому прежде всего необходимо разработать методы оценки влияния высокоинтеллектуальных технологий на общество и меры по снижению возможных рисков. Кроме того, любые решения по внедрению цифровых инструментов в различные социальные сферы должны быть открыты для общественного обсуждения и контроля.

Многих граждан волнуют вопросы защиты персональных данных, которые обрабатываются и хранятся с использованием компьютерных технологий. Значительное количество таких обращений поступило от отдельных групп верующих, которые выступают против сбора персональных данных[[199]](#footnote-199). Они становятся особенно тревожны на фоне периодически появляющейся в СМИ в 2020 году информации о массовых утечках персональных данных[[200]](#footnote-200). Особенно актуальными вопросы защиты персональных данных стали в период борьбы с распространением COVID-19.

Так, в г. Москве 13 апреля 2020 г. началось оформление цифровых пропусков для граждан, а уже с 15 апреля наличие пропуска стало обязательным для передвижения по городу на личном и общественном транспорте[[201]](#footnote-201)*. При оформлении пропуска в систему нужно было ввести данные паспорта, номер личного автомобиля или номер транспортной карты, адрес выезда, адрес назначения, цель поездки. При оформлении рабочего пропуска также требовалось указать данные о работодателе. Вслед за столицей пропускной режим начали вводить и субъекты Российской Федерации*[[202]](#footnote-202)*. Таким образом, государство стало обладателем огромного массива информации о гражданах, их местоположении, номерах телефонов, регистрационных данных автомобилей, медицинских диагнозов и других.*

В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»[[203]](#footnote-203) обработка персональных данных должна быть прекращена, а собранные данные — уничтожены в течение 30 дней со дня достижения цели их обработки. На этом основании вся информация о гражданах, собранная властями в период режима повышенной готовности, должна быть уничтожена после преодоления кризиса. Вместе с тем Департамент информационных технологий города Москвы сообщил[[204]](#footnote-204), что персональные данные, полученные в рамках оформления цифровых пропусков для поездок по городу, будут уничтожены после завершения судебных процедур, касающихся пропускного режима.

По мнению Уполномоченного, каждому случаю избыточного и не основанного на законе сбора сведений о частной жизни граждан должна даваться правовая оценка, а каждый факт утечки собранных данных — эффективно расследован, виновные — привлечены к ответственности, а условия, способствовавшие утечке, — устранены.

Много нареканий в период самоизоляции вызвала также работа приложения «Социальный мониторинг»[[205]](#footnote-205), разработанного специально для людей, заразившихся коронавирусом, и тех, кто контактировал с больными. Пользователи массово жаловались на сложности с регистрацией или невозможность отправить через приложение фотографию, которая требуется в качестве подтверждения того, что человек находится дома[[206]](#footnote-206). Главным контрольным управлением города Москвы зафиксировано около 4 тыс. жалоб, связанных с работой приложения «Социальный мониторинг», из них 2,5 тыс. — на неправильные штрафы[[207]](#footnote-207). Полагаем, что такое значительное количество жалоб и очевидные сбои в работе системы требуют тщательной проверки приложения на ошибки. При этом штрафы с граждан не должны взиматься до точного установления факта нарушения.

Еще одна серьезная проблема, на наш взгляд, связана с трансформацией рынка труда в результате развития искусственного интеллекта. Водители, уборщики, няни, переводчики — это лишь несколько примеров вытесняемых роботами профессий. Поэтому внедрение высокоинтеллектуальных технологий сопряжено с угрозами праву на труд. Чтобы предотвратить негативные последствия роботизации, нужно действовать уже сейчас. Безусловно, потребуются изменения законодательства, которые также необходимо предусмотреть заранее, чтобы не допустить отставания нормативного регулирования от уже сложившихся на рынке труда отношений. Работникам тех профессий, которые в наибольшей степени подвергнутся роботизации, важно гарантировать возможность переквалификации, а обучение нынешних школьников и студентов должно строиться с учетом будущих изменений.

Эпидемия и принятые ограничительные меры также дали импульс к развитию цифровизации правосудия посредством расширения возможностей внедрения новых технологий в судебную деятельность.

Так, в период с 18 марта по 20 апреля 2020 г. в суды поступило 225,2 тыс. документов в электронном виде — это в полтора раза, или на 77,3 тыс. документов, больше, чем за аналогичный период предыдущего года[[208]](#footnote-208)*.*

В этой связи актуальным представляется направленный на повышение гарантий прав граждан в сфере судопроизводства подготовленный Минюстом России законопроект «О цифровизации правосудия», предусматривающий дистанционное участие граждан в любых судебных заседаниях (кроме уголовных) с использованием веб-конференций.

Однако, несмотря на значительный рост востребованности электронных ресурсов судебной системы, обнажилась еще одна серьезная проблема: не все граждане умеют пользоваться информационными технологиями и онлайн-услугами и смогли с легкостью перестроиться на новый формат взаимодействия с госорганами и различными сервисами.

Поэтому необходимо направить усилия государства на повышение грамотности людей в сфере безопасного использования информационных технологий, создание новых образовательных программ для граждан. Это поможет новым технологиям быстрее «прижиться» в обществе, а следовательно, ускорит их развитие.

Еще одной проблемой, которая поднималась в ходе встречи Президента Российской Федерации с СПЧ 10 декабря 2020 г., является цензура в интернете посредством цифровых манипуляций иностранных интернет-сервисов по отношению к российским гражданам. Только в 2020 году российский контент 24 раза блокировался на YouTube и других зарубежных интернет-платформах[[209]](#footnote-209).

Публичные мероприятия, проходившие в России в 2020 году и в начале 2021 года, выявили еще одну сложность в данной области, которая связана с определением правового статуса блогеров, занимающихся информационным освещением различных событий.

В последнее время аудитория новых электронных СМИ, YouTube-каналов, блогеров существенно расширилась, они стали играть большую роль в освещении широкого спектра событий и мероприятий. Вместе с тем в действующей системе правового регулирования отсутствуют специальные нормы о правовом положении блогеров, на них не распространяются гарантии, предусмотренные для представителей СМИ[[210]](#footnote-210). В этой связи представляются целесообразными соответствующие изменения в законодательство.

Несмотря на существующие сложности, полагаем, что развитие цифровых технологий имеет огромный потенциал для повышения уровня гарантий защиты прав человека и гражданина. С ними связываются и резервы повышения эффективности деятельности института уполномоченных по правам человека[[211]](#footnote-211).

При поддержке Правительства Российской Федерации в 2021 году планируется приступить к созданию государственной информационной системы ГИС «УПЧ», которая позволит автоматизировать процессы сбора, обработки, хранения, анализа и мониторинга информации о состоянии защиты прав человека в Российской Федерации, даст возможность осуществить переход на новый уровень открытости и прозрачности работы института уполномоченных по правам человека[[212]](#footnote-212).

Глава 3
ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ,
ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ
ПРАВ И СВОБОД

3.1. Трудовые права

2020 год был ознаменован крупномасштабными изменениями в трудовых отношениях. Началом нового этапа комплексной работы по укреплению гарантий трудовых прав граждан стало внесение поправок в Конституцию Российской Федерации. Статья 75 Основного закона нашей страны была дополнена частью 5, закрепившей на конституционном уровне обязательства государства уважать труд граждан и обеспечивать защиту их прав. «Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации» — гласит данная норма. В конституционных нормах также нашли отражение полномочия государства по развитию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (статья 751, пункт «е4» части 1 статьи 114).

В развитие новых конституционных положений на законодательном уровне предусмотрено изменение методики расчета прожиточного минимума, исходя из величины медианного среднедушевого дохода, а не величины потребительской корзины, как это осуществлялось ранее[[213]](#footnote-213).

Параллельно с реализацией конституционных поправок продолжалось текущее реформирование трудового законодательства, лейтмотивами которого стали цифровизация и поддержка категорий трудящихся, нуждающихся в особой защите. В 2020 году начали формироваться меры по информационному обеспечению сведений о трудовой деятельности и трудовом стаже работника в электронном виде вместо бумажных трудовых книжек[[214]](#footnote-214). Инициирован эксперимент по возможности использования работодателями и работниками по их желанию документов, связанных с работой, в электронном виде, без дублирования на бумажном носителе[[215]](#footnote-215). Реализовано предложение Уполномоченного об обеспечении права работника на выплату среднего месячного заработка за второй месяц со дня увольнения или его части пропорционально периоду трудоустройства, приходящемуся на этот месяц[[216]](#footnote-216). Обновлена форма ходатайства иностранного гражданина о привлечении его в качестве высококвалифицированного специалиста[[217]](#footnote-217), уточнены нормы о прохождении медосмотра работниками, подвергающимися воздействию электромагнитных полей[[218]](#footnote-218).

В настоящее время в Федеральном Собрании Российской Федерации продолжается работа над рядом инициатив, имеющих высокую социальную значимость. В частности, в Государственную Думу внесены разработанные по инициативе Комитета Совета Федерации по социальной политике проекты федеральных законов об изменениях в ТК РФ, предусматривающих предоставление лицам, осуществляющим уход за инвалидами I группы, права на ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы в удобное для них время продолжительностью до 14 календарных дней[[219]](#footnote-219), а также предоставление дополнительных гарантий работникам, имеющим детей[[220]](#footnote-220). Учитывая значимость предлагаемых мер социальной поддержки, представляется целесообразным скорейшее принятие данных законопроектов.

*Также заслуживают поддержки инициативы депутатов Государственной Думы о сокращении разницы в оплате труда педагогических работников и закреплении гарантированной части их оклада в размере не менее 70% от общей выплаты, о совершенствовании механизма оказания государственных услуг в сфере содействия занятости населения в цифровом формате. О разработке указанных законопроектов было сообщено на расширенном совещании на тему «Социальные гарантии и защита прав граждан», которое состоялось 21 января 2021 г. при участии Уполномоченного, сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей органов исполнительной власти*[[221]](#footnote-221)*.*

Масштабную трансформацию сферы трудовых прав привнесли пандемия COVID-19 и ограничительные меры по противодействию распространению коронавируса. Порождая новые вызовы, пандемия выступила катализатором и уже существующих проблемных факторов: процесса прекаризации на рынке труда, включая неформальную занятость, краткосрочные договоры и договоры с неполным рабочим временем, трансформацию классического трудового отношения в сторону нетипичной занятости, самозанятости и других форм, порою приводящих к занижению, задержке или невыплате заработной платы.

С апреля по декабрь 2020 года, по данным Росстата, уровень безработицы, рассчитанный в соответствии с критериями МОТ[[222]](#footnote-222), увеличился с 4,7 до 5,9% и составил 4,4 млн человек[[223]](#footnote-223). Одновременно по данным Минтруда России к началу 2021 года число лиц, официально зарегистрированных в качестве безработных в нашей стране, достигло 2,6 млн человек (в январе 2020 года оно составляло всего 684,21 тыс.)[[224]](#footnote-224).

В связи с этим следует положительно оценить такие меры поддержки, оказываемые с 2020 года безработным гражданам, как увеличение минимального и максимального пособия по безработице, выплаты безработным в размере 3 тыс. руб. на каждого несовершеннолетнего ребенка, увеличение периода выплат пособия по безработице[[225]](#footnote-225).

Кроме того, по принципу «социального казначейства» пособия по безработице начисляются дистанционно через портал «Работа в России», без представления каких-либо справок[[226]](#footnote-226), что крайне важно в условиях самоизоляции.

В целях минимизации отрицательных последствий вынужденной приостановки деятельности предприятий и организаций в период распространения новой коронавирусной инфекции государством предусмотрен широкий комплекс мер социальной поддержки граждан, включая введение временных пособий по нетрудоспособности в размере не ниже МРОТ[[227]](#footnote-227). Одновременно пандемия выступила мощным импульсом для совершенствования трудового законодательства: в декабре 2020 года подписан федеральный закон, регулирующий особенности дистанционной (удаленной) работы[[228]](#footnote-228).

Вместе с тем сфера трудовых отношений на фоне пандемии коронавируса отличалась повышенной конфликтностью и социальной напряженностью, о чем свидетельствовали состоявшиеся в 2020 году протестные акции работников ряда организаций из-за невыплаты заработной платы в различных регионах России (в городах Москве и Санкт-Петербурге, Амурской, Брянской, Владимирской, Курганской, Новосибирской областях, Республиках Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия)[[229]](#footnote-229).

Общественные настроения отражались и в обращениях к Уполномоченному. Всего в 2020 году к Уполномоченному поступило 1615 обращений по вопросам соблюдения и реализации трудовых пра**в**, что на 6% больше, чем в 2019 году (1524) (в 2018 году — 1611; в 2017 году — 1291). Некоторый рост количества обращений обусловлен экстраординарной ситуацией, сложившейся в Российской Федерации в связи с пандемией коронавируса COVID-19. Только на горячую линию Уполномоченного поступило 189 таких обращений.

На горячую линию от гражданина В., работающего в Чаяндинском нефтегазоконденсатном месторождении (Якутия), поступил звонок об отсутствии средств гигиены, масок, антисептиков. В сообщении отмечалось, что трудовую деятельность приходится осуществлять в антисанитарных условиях, при которых на месторождении скопилось 5 тыс. вахтовиков, не имеющих возможности выехать домой. Меры были приняты незамедлительно. В адрес Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина, Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова, Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева, руководителя Роспотребнадзора А.Ю. Поповой были направлены обращения по оказанию содействия в разрешении сложившейся ситуации. С апреля 2020 г. на Чаяндинском месторождении начались прокурорские проверки, был произведен завоз средств гигиены. В мае 2020 г. начался масштабный вывоз рабочих-вахтовиков. Руководство Республики Саха (Якутия) при поддержке Минздрава России и Роспотребнадзора приняло меры по обеспечению карантина, все вывезенные граждане размещались в обсерваторы и обеспечивались всем необходимым. По медицинским показаниям с месторождения эвакуированы 5954 человека (№ КЛ-973 от 19.04.2020).

Количество коллективных обращений по сравнению с предыдущим годом осталось примерно на том же уровне — 95 (в 2019 году — 98, в 2018 году — 111, в 2017 году — 129). Большая их часть (58%) содержала жалобы на невыплату заработной платы. Также коллективно граждане обращались в связи с нарушениями охраны труда, условий труда и отдыха, незаконным увольнением в ходе организационно-штатных мероприятий, а также отказами работодателей в оформлении трудовых отношений.

Тематика и масштабы обращений представлены на рис. 41.

Как усматривается из диаграммы, увеличилось число жалоб, связанных с увольнением, поиском работы и оформлением трудовых отношений (на 30%). Рост числа обращений обусловлен в первую очередь сложной экономической обстановкой, вызванной неблагоприятной эпидемиологической обстановкой. Количество обращений, связанных с вопросами оплаты труда и охраны труда, напротив, изменилось в сторону уменьшения (соответственно на 26 и 25%).

Традиционно самую большую группу обращений составляют жалобы, связанные с вопросами увольнения, в которой также наблюдается рост на 4%. Заявители жаловались на незаконные, по их мнению, решения об увольнении, на понуждение к увольнению, выражали несогласие с вынесенными судом решениями по спорам об увольнении и др.

*Житель Челябинской области* *А. обратился с жалобой на нарушение трудовых прав руководством ГБПОУ «ММК им. Надеждина» г. Магнитогорска при его увольнении с работы. В частности, была нарушена процедура увольнения, с задержкой произведен окончательный расчет. По итогам изучения данного дела было направлено обращение в прокуратуру Челябинской области и инициирована прокурорская проверка. В результате проверки установлены нарушения трудового законодательства. Директору образовательной организации внесено представление, которое удовлетворено, объявлено предостережение, должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа. Выявленные нарушения работодателем устранены (№ А-134 от 12.02.2020).*

Несмотря на снижение количества обращений по вопросам оплаты труда, их доля составляет четверть всех жалоб по трудовой тематике. Граждане чаще всего обращаются с жалобами на несвоевременную и неполную выплату заработной платы и процентов за просрочку ее выплаты (в том числе в случае увольнения при банкротстве предприятия) и иных причитающихся работнику выплат. Официальная статистика подтверждает многочисленность нарушений в данной сфере. По данным Росстата на 1 сентября 2020 г. суммарная задолженность по заработной плате в нашей стране составила 1834,7 млн руб., причем наибольшая сумма задолженности — порядка 842 млн руб. — образовалась в 2020 году (в 2019 году — 400,4 млн, в 2018 году и ранее — 592,3 млн)[[230]](#footnote-230). Во взаимодействии с органами прокуратуры Уполномоченный оказывала содействие работникам в устранении подобных нарушений и восстановлении их прав.

*Житель Амурской области У. обратился с жалобой на невыплату заработной платы и выходного пособия руководством ООО «Строительная компания “Мост”». Дело было изучено, и на основании обращения У. в прокуратуру Амурской области был направлен запрос, в рамках которого установлено, что долги предприятия по заработной плате перед* ***43 работниками составили 3,337 млн руб.*** *В итоге инициированная Уполномоченным прокурорская проверка закончилась тем, что в отношении руководителей ООО «Строительная компания “Мост”» возбуждено 2 уголовных дела и внесено представление, по результатам рассмотрения которого задолженность перед работниками погашена в полном объеме (№ У-237 от 19.11.2019).*

Стабильно высоким остается количество обращений, связанных с нарушениями работодателями прав работников при оформлении трудовых отношений. Поступали жалобы на отказ в выдаче и неправильное оформление трудовых книжек; на отказ внесения исправлений в трудовые книжки и выдачи работнику копий соответствующих документов; просьбы о содействии в признании отношений трудовы­ми.

*Работник ООО «Спецремстрой» З. пожаловался на то, что ему не выдали трудовую книжку при увольнении. В этой связи в защиту прав З. была инициирована проверка. Ее провела государственная инспекция труда в Са­марской области. В результате этого на виновное должностное лицо и на организацию наложены административные штрафы, работодателю внесено соответствующее предписание. В итоге трудовая книжка заявителю выдана (№ З-2 от 09.01.2019).*

В связи с резким увеличением числа лиц, официально признанных безработными, в 3,6 раза увеличилось количество обращений по вопросам оказания помощи в поиске работы. Большинство из них содержали претензии к работе службы занятости и просьбы о помощи лишившимся работы. Граждане указывали на трудности в получении статуса безработного по причине отсутствия необходимых документов и сложности в их получении у работодателя из-за введенных ограничений, на отсутствие технической возможности пройти процедуру регистрации онлайн, на невозможность получения статуса безработного индивидуальными предпринимателями и постановки на учет в связи с отсутствием постоянной регистрации, на недопустимо низкий размер получаемых выплат.

*На горячую линию обратилась жительница Самарской области Г. с жалобой на отказ в постановке ее на учет в качестве безработного. Дело в том, что Г. потеряла работу в период ограничительных мероприятий, которые были введены в связи с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), и не могла встать на биржу труда. В целях содействия заявительнице в министерство труда, занятости и миграционной политики Самарской области было направлено обращение, по результатам рассмотрения которого она признана безработной и ей назначено пособие по безработице в максимальном размере (№ Г-829\* от 20.06.2020).*

В данной сфере, безусловно, заслуживают поддержки меры, принимаемые государством в целях укрепления гарантий лиц, лишившихся работы. Так, в Государственную Думу внесен законопроект, предусматривающий устранение коллизий для получения работниками, увольняемыми в связи с ликвидацией организации или сокращением численности штата, выплат среднего месячного заработка за период трудоустройства[[231]](#footnote-231). Представляется необходимым его скорейшее рассмотрение и принятие.

В условиях ограничительных мероприятий положительно также следует оценить введение возможности подачи заявлений в органы занятости населения в целях регистрации в качестве безработного в электронной форме[[232]](#footnote-232).

С учетом развития в Российской Федерации информационных технологий, адаптации порядка регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, осуществления социальных выплат гражданам, признанным безработными в условиях пандемии, действие Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных и осуществления социальных выплат гражданам, признанным безработными (срок действия до 31 декабря 2021 г.), было бы целесообразно продлить.

Кроме того, надеемся, что улучшить ситуацию с трудоустройством в этот непростой период позволят намеченные Правительством Российской Федерации меры по расширению количества временных рабочих мест и реализации финансируемой из федерального бюджета программы по переобучению граждан, оставшихся без работы[[233]](#footnote-233), а также по модернизации центров занятости[[234]](#footnote-234), которые будут обеспечивать более эффективное участие в управлении рынками труда, помогать строить карьерные траектории для граждан.

Практически на одном уровне осталось количество обращений о нарушениях условий труда и отдыха, установленных трудовыми договорами и локальными актами организаций. Заявители указывали на случаи необеспечения работников необходимыми средствами защиты, привлечения к сверхурочным работам, отказы в предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

*Гражданка Б. обратилась с жалобой на нарушение трудовых прав работников ООО «Тюменская Транспортная Компания». Она рассказала о том, что имели место нарушения режима вахтового метода работы, факты несвоевременной оплаты отпусков и неоплаты за работу с вредными условиями труда, имелись нарушения организации и проведения питания работников, а в трудовых договорах отсутствовали обязательные сведения об условиях труда на рабочем месте, о гарантиях и компенсациях. Кроме этого, не возмещались расходы на обязательный медицинский осмотр. С целью помочь Б. в прокуратуру Ханты-Мансийского автономного округа — Югры было направлено обращение о проведении прокурорской проверки. В результате исследования ситуации факты нарушений были подтверждены и юридическое лицо привлечено к административной ответственности. Выявленные нарушения работодателем устранены. Таким образом, восстановлены права не только заявительницы, но и права 14 других работников предприятия (№ Б-146 от 25.01.2019).*

В большей части обращений данной группы заявители выражали несогласие с решениями работодателя об организации «удаленной» работы, требованиями работодателя под угрозой увольнения продолжать трудовую деятельность в нерабочие дни, отказами в предоставлении отпусков, понуждением уйти в отпуск.

*В марте 2020 г. поступила жалоба от руководителя отдела расследований и репортажей АНО «TB-Новости» П. в защиту трудовых прав работников ЗАО «Плайтерра», расположенного в поселке Умет Зубово-Полянского района Республики Мордовия. В частности, заявители сообщали, что более 500 сотрудников предприятия по производству фанерованных панелей и фанеры под угрозой увольнения были вынуждены написать заявления о добровольном отказе от нерабочих дней, установленных Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», для продолжения работы на производстве фанеры.*

В целях защиты трудовых прав граждан Председателю Правительства Российской Федерации и первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации были направлены обращения. Как следовало из ответа Генпрокуратуры России, прокуратурой Зубово-Полянского района Республики Мордовия директору ЗАО «Плайтерра» внесено представление об устранении нарушений. Юридическое лицо и руководитель общества привлечены к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа. По результатам принятых мер предприятие приостановило работу с сохранением за всеми работниками заработной платы. Угроза их увольнения была снята, право на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия восстановлено (№ 4440 от 08.05.2020).

Чрезвычайно своевременны в этом контексте принятые в декабре 2020 года законодательные новеллы в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях (статьи 3121–3129 ТК РФ)[[235]](#footnote-235).

В 2021 году институт государственной правозащиты планирует проводить мониторинг применения данного закона с целью выявления рисков нарушения прав граждан.

26 января 2021 г. Государственной Думой в первом чтении принят законопроект № 1070354-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части совершенствования механизмов предупреждения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости», направленный на совершенствование механизмов стимулирования работодателя к улучшению условий труда, обеспечение приоритетного внедрения и развития системы предупреждения производственного травматизма и профессиональных заболеваний с целью сохранения жизни и здоровья работников на производстве. Принятие законопроекта позволит повысить уровень культуры безопасности, устранить причины и условия совершения правонарушений в сфере охраны труда, а также сократить количество таких нарушений.

В общей сложности в ходе работы по жалобам оказано содействие в восстановлении трудовых прав 6054 работникам по 74 обращениям. В результате принятых Уполномоченным мер погашена задолженность по заработной плате в сумме более 154 млн руб. работникам 11 организаций.

Среди таких организаций: ЗАО «Плайтерра» (868 человек — Республика Мордовия), ГБУЗ «Бугурусланская районная больница» (726 человек, Оренбургская область), АО «Промэкскавация» (400 человек, Республика Башкортостан), ОАО «Мельничный комбинат в Сокольниках» (233 человека, г. Москва), ООО «Современные транспортные системы» (100 человек, Республика Дагестан), ООО «СпецЭКОТранс» (80 человек, Белгородская область), ООО «Строительная компания “Мост”» (43 человека, Амурская область), ООО «Белгородгражданпроект-Плюс» (40 человек, Белгородская область), ООО «Биотехнологии» (36 человек, Республика Алтай), ООО «Завод профессионального оборудования» (28 человек, Орловская область), ЗАО «Котельнический мачтопропиточный завод» (14 человек, Кировская область).

По итогам проверок, проведенных по ходатайству Уполномоченного, в адрес хозяйствующих субъектов прокуратурой внесены 42 представления и 2 предостережения, Государственной инспекцией труда — 4 предписания, 30 должностных лиц и 12 юридических лиц понесли административную ответственность; в отношении 2 руководителей возбуждено уголовное преследование; 6 лиц привлечены работодателями к дисциплинарной ответственности.

Изучение поступающих обращений, надзорной и судебной практики позволяет выделить ряд проблем, связанных с реализацией трудовых прав граждан.

Условия пандемии обострили тему «теневой» оплаты труда. Здесь, помимо активизации просветительской работы, важно усилить административную ответственность за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора, а также за административные правонарушения, затрудняющие осуществление государственными инспекторами труда своих полномочий по защите трудовых прав граждан. Соответствующие предложения могут быть учтены в новом КоАП РФ[[236]](#footnote-236).

Анализ ситуации показывает, что по-прежнему остается проблема незаконных увольнений и немотивированных отказов в трудоустройстве лиц пенсионного и предпенсионного возраста. Несмотря на усиление ответственности работодателей в случаях дискриминационного поведения в отношении указанных лиц[[237]](#footnote-237), экспертное сообщество бьет тревогу: лица старшего поколения проигрывают в конкурентной борьбе за рабочие места, что приводит к увеличению числа отказов в трудоустройстве указанной категории граждан. Предусмотренные государством меры по повышению ответственности работодателей «пробуксовывают» в связи с трудностями в получении доказательств касательно фактов дискриминации работников по возрастному признаку. Например, в приказе о расторжении или прекращении трудового договора с работником пенсионного или предпенсионного возраста работодатель обычно указывает законные правовые основания. Представляется, что в целях решения проблемы должен быть разработан механизм поддержки работодателей по аналогии с существующим при организации труда инвалидов[[238]](#footnote-238), который позволит обеспечить возможность труда граждан пенсионного и предпенсионного возраста (в частности, налоговые преференции). Положительно на решение ситуации может повлиять введение квотирования рабочих мест, создание программ переподготовки и трудоустройства граждан в тех секторах экономики, где наблюдается дефицит кадров.

В условиях распространения коронавирусной инфекции все большую остроту приобретает проблема безработицы с учетом существенного роста за 2020 год числа граждан, ищущих работу. Как указывалось ранее, в течение года в нашей стране существенный рост продемонстрировали и количество безработных, определяемых в соответствии с критериями МОТ (на 27%, а всего к началу 2021 года — 4,4 млн человек), и количество лиц, которые были официально зарегистрированы в качестве безработных в органах службы занятости (почти в 4 раза, к началу 2021 года — 2,6 млн человек)[[239]](#footnote-239).

В целях преодоления последствий пандемии на рынке труда представляется необходимой выработка государством комплексных мер по содействию занятости. В декабре 2020 года эти вопросы стали предметом обсуждений на заседании Экспертного совета при Уполномоченном, участниками которого был высказан целый ряд рекомендаций.

Остается актуальным вопрос об устранении чрезмерных ограничений права на доступ к услугам органов службы занятости. Для постановки на учет в качестве безработного гражданин вправе обращаться в органы службы занятости лишь по месту жительства[[240]](#footnote-240). При этом, как показывает практика, с трудностями сталкиваются соискатели, не зарегистрированные по месту жительства в субъектах Российской Федерации, где они фактически проживают. Имеют место случаи, когда лица, осуществляющие поиск работы, вообще не имеют места жительства, что препятствует получению ими услуг в сфере занятости. Решению обозначенной проблемы может способствовать учреждение федерального реестра безработных граждан, что позволит лицам, не имеющим постоянного места жительства, вставать на учет в качестве безработного.

Еще одной проблемой, злободневность которой с каждым годом увеличивается, является пробел законодательства в части требований к деятельности юридических лиц, предоставляющих другим организациям работников в целях выполнения временных работ. Рост числа трудящихся, занятых на временных работах, становится сегодня тенденцией на российском рынке труда. Практически во всем мире такой труд считается наемным, и права работников подлежат защите со стороны государства. В Российской Федерации право предоставлять работников на временные работы принадлежит частным агентствам занятости и иным юридическим лицам. Главой 531 ТК РФ установлено, что трудовые права работника, направляемого на временные работы частным агентством занятости, гарантируются агентством. В этом случае работник не вступает в трудовые отношения непосредственно с работодателем.

Закон закрепляет, что осуществлять деятельность по предоставлению труда работников вправе также юридические лица, не являющиеся частными агентствами занятости[[241]](#footnote-241). Но деятельность юридических лиц в трудовой сфере подробно не регламентирована.

Необходимо отметить, что доля частных агентств занятости на российском трудовом рынке крайне мала, они в основном занимаются предоставлением труда работников нефтегазового сектора и подбором персонала для крупных компаний. Многие граждане направляются на временные работы различными компаниями по принципу «аутсорсинга», однако последние, согласно действующему законодательству, не несут обязанности по гарантии трудовых прав (оплаты труда, условий труда и т.д.) работников. При этом не предусматривается заключение трудовых договоров граждан непосредственно с работодателем. Такая ситуация нередко приводит к нарушению трудовых прав граждан и требует законодательного урегулирования. Здесь нужно также иметь в виду постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2020 г. № 25-П, согласно которому факт наличия у работодателя обязательств по гражданско-правовому договору как таковой не является основанием к заключению срочных трудовых договоров[[242]](#footnote-242).

В настоящее время Минэкономразвития России совместно с Минтрудом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем, не являющимся частным агентством занятости, к другим юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)». Законопроектом предусматриваются меры, направленные на защиту трудовых прав граждан, в том числе недопущение ухудшения условий труда, невозможность работодателя изменить вид работ, необходимость заключения двухстороннего трудового договора между работником — юридическим лицом (посредником) и непосредственно работодателем. Полагаем, что принятие такого законопроекта позволит ограничить «теневой трудовой рынок», безусловно будет способствовать развитию цивилизованных трудовых отношений в Российской Федерации и гарантировать гражданам защиту их трудовых прав.

Большим потенциалом в деятельности по защите трудовых прав граждан обладают профсоюзы. В этой связи заслуживают поддержки инициативы, направленные на совершенствование законодательства о деятельности профсоюзных организаций. В октябре 2020 года в Государственную Думу внесен законопроект, предусматривающий закрепление в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» особенностей деятельности профсоюзов, создаваемых сотрудниками учреждений уголовно-исполнительной системы[[243]](#footnote-243), который позволит устранить коллизии нормативного регулирования и обеспечить единство правоприменительной практики в данной сфере. Представляется целесообразным его скорейшее принятие.

Вместе с тем приходится констатировать, что профсоюзы продолжают сталкиваться с трудностями при регистрации. Необоснованные отказы в регистрации российских профсоюзов ранее становились предметом рассмотрения МОТ, которая неоднократно подчеркивала, что ввиду принципа независимости профсоюза, особенности его структуры не могут служить препятствием для рассмотрения его документов регистрирующим органом[[244]](#footnote-244). Однако на практике отказы в регистрации профсоюзов в связи со структурными особенностями продолжают иметь место. Примеры таких отказов озвучивались, в частности, в ходе расширенного совещания в Совете Федерации на тему «Социальные гарантии и защита прав граждан» 21 января 2021 г.[[245]](#footnote-245), по итогам мероприятия в адрес Уполномоченного поступило обращение в защиту прав работников и представителей профсоюзных организаций.

С учетом изложенного представляется целесообразным рекомендовать Минюсту России усилить контроль за исполнением его территориальными органами положений абзаца восьмого пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», содержащих запрет на отказ в регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций.

К уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации поступали обращения о допускаемых в ряде регионов нарушениях при производстве установленных законодательством Российской Федерации выплат врачам за работу с COVID-19 и о расширении перечня медицинских учреждений, оказывающих помощь гражданам, больным коронавирусом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1762 определен порядок начисления выплат стимулирующего характера за фактически отработанное время[[246]](#footnote-246). Проблема заключается в том, что медицинским работникам не начисляется гарантированная сумма в размере 50 тыс. руб. единовременно, а выплачивается частями пропорционально отработанному времени контакта с больными коронавирусной инфекцией. Таким образом, медицинские работники получают выплату в качестве надбавки до момента исчерпания установленного размера выплаты. Недостаточная информированность в отношении порядка начисления стимулирующих выплат вызывает социальную напряженность.

В борьбу со сложной эпидемиологической обстановкой включены не только медицинские работники. В этой связи положительно следует оценить практику введения стимулирующих «коронавирусных» выплат не только работникам медицинских учреждений, но и иным работникам, так или иначе задействованным в работе по стабилизации эпидемиологической обстановки. Такие виды доплат производятся за счет региональных бюджетов.

Уполномоченный полагает возможным рекомендовать распространить установленный вид доплат на иных работников, оказывающих помощь в борьбе с коронавирусной инфекцией, в том числе на фармацевтов, работников ритуальных учреждений на федеральном уровне.

Более подробно практика и проблемы реализации трудовых прав граждан проанализированы в тематическом докладе «Соблюдение и защита трудовых прав граждан в Российской Федерации».

3.2. Право на жилище

Вопросы реализации права на жилище традиционно являются наиболее актуальными для значительной части граждан России. Это подтверждается результатами социологических исследований и обращениями граждан[[247]](#footnote-247). Пандемия COVID-19 только обострила эти проблемы, особенно те из них, которые связаны с выплатой кредитов, оплатой съемного жилья, проведением ремонта и др.

Государством в период пандемии и на посткарантинном этапе принимались значительные усилия по стабилизации и разрешению непростой жилищной ситуации. Были приняты решения, включающие в себя: предоставление ипотечным заемщикам повторных каникул в части ежемесячных платежей по кредитам[[248]](#footnote-248); субсидирование процентной ставки по жилищным (ипотечным) кредитам (займам)[[249]](#footnote-249); предоставление мер жилищной поддержки отдельным категориям граждан[[250]](#footnote-250); приостановление начисления и взыскания неустойки за просрочку или неполную оплату жилья, коммунальных услуг и взносов на капитальный ремонт; введение запрета на отключение коммунальных услуг[[251]](#footnote-251). Получатели субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг были наделены правом на ее автоматическое продление[[252]](#footnote-252). Были реализованы и другие меры[[253]](#footnote-253).

Оперативно принятые меры позволили не допустить роста социального напряжения в сфере жилищных правоотношений. Более того, несмотря на сложную экономическую ситуацию, количество поступивших обращений даже несколько снизилось. В 2020 году их поступило к Уполномоченному 4202 (в 2019 году — 4492, в 2018 году — 5327), из которых 327 — коллективные (в 2019 году — 346; в 2018 году — 386).

Тематика и динамика обращений показана на рис. 45.

Коллективные жалобы касались главным образом вопросов расселения аварийного жилищного фонда, защиты прав участников долевого строительства жилья, застройки городских и сельских территорий, проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Более 200 обращений по жилищным вопросам поступило на горячую линию, организованную в период действия ограничительных мер.

Примерно каждое пятое-шестое обращение касалось вопросов предоставления жилых помещений льготным категориям граждан. Граждане из числа инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, многодетных семей жалуются на невозможность реализации права на улучшения жилищных условий из-за несовершенства жилищного законодательства, отсутствие достаточного объема финансирования мероприятий по обеспечению их жильем и несвоевременное выполнение государством своих жилищных обязательств. Распределение этих обращений по категориям заявителей показано на рис. 46.

*В связи с жалобой жительницы Чеченской Республики А. на бездействие органов исполнительной власти по обеспечению жильем ее сына — инвалида с детства Уполномоченный направила обращение в прокуратуру Чеченской Республики и в республиканское министерство труда, занятости и социального развития. По результатам проверки были выявлены нарушения порядка предоставления жилищной поддержки инвалидам. Во исправление ситуации приняты меры для их устранения, и 6 июля 2020 г. сыну заявительницы выплачена субсидия на улучшение жилищных условий (№А-1348 от 25.11.2019, А-549 от 02.06.2020).*

Значительное количество жалоб (примерно шестая часть) касается вопросов платы за жилье и коммунальные услуги, при этом наблюдается уменьшение их числа по сравнению с прошлым годом. Граждане выражают недовольство высокими тарифами на жилищно-коммунальные услуги и их неудовлетворительным качеством, механизмом взимания платы за обращение с твердыми коммунальными отходами, отмечают трудности при получении мер социальной поддержки на оплату жилищно-коммунальных услуг.

По результатам рассмотрения обращения многодетной семьи Ш. из Пермского края, которая сообщила, что они имеют большую задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, Уполномоченным направлено ходатайство в министерство социального развития Пермского края. В итоге многодетной семье Ш. были предоставлены единовременная социальная выплата на погашение имеющейся задолженности по оплате ЖКХ и рассрочка оставшейся части долга, а также снижена сумма взыскания (№ Ш-468 от 05.06.2020).

Весомой помощью для граждан в условиях ограничительных мер, связанных с пандемией, стало беззаявительное продление на полгода возможности получения субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в период с 1 апреля 2020 г. по 1 апреля 2021 г.[[254]](#footnote-254) Но законодательством определено, что субсидия предоставляется при условии отсутствия у заявителя задолженности по оплате жилищных и коммунальных услуг либо заключения соглашения о рассрочке выплаты долга. Данное требование, по нашему мнению, не учитывает то обстоятельство, что субсидиями в основном пользуются люди с невысокими доходами: многодетные семьи, матери-одиночки, пенсионеры, инвалиды.

Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что наличие у гражданина, имеющего право на получение мер социальной поддержки в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, задолженности по этим платежам само по себе не может служить безусловным основанием для отказа гражданину в предоставлении таких мер социальной поддержки и подчеркивал необходимость изучения причин образования такой задолженности[[255]](#footnote-255).

К сожалению, следует отметить, что многие граждане, оказавшиеся в трудной ситуации, в силу неосведомленности не пользуются правом на заключение соглашения о погашении задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг. Хотя такое соглашение дает возможность продолжать получать меры социальной поддержки.

21 января 2021 г. Уполномоченный приняла участие в совместном совещании с Комитетом Совета Федерации по социальной политике на тему «Социальные гарантии и защита граждан в рамках реализации поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации»[[256]](#footnote-256). При обсуждении важных и значимых вопросов социальной защиты граждан участники совещания негативно оценили перенос с 1 января 2021 г. на 1 июля 2021 г. срока вступления в силу нормы, направленной на улучшение положения граждан в сфере ЖКХ, согласно которой субсидии, компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг не предоставляются гражданам при наличии у них подтвержденной вступившим в законную силу судебным актом непогашенной задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг[[257]](#footnote-257).

Полагаем также, что важным шагом в обеспечении права на справедливую плату за коммунальные услуги было бы внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» в части перерасчета платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО при временном отсутствии потребителя в жилом помещении в случае принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО исходя из общей площади жилого помещения[[258]](#footnote-258). Уполномоченный неоднократно поднимала данный вопрос в своих ежегодных докладах и рекомендует ускорить принятие соответствующего документа.

В 2020 году наблюдалось некоторое уменьшение количества жалоб по вопросам жилищного учета и предоставления жилья по договору социального найма по сравнению с прошлым годом. Доля обращений данной группы составляет седьмую часть от всех обращений. Заявители жалуются на то, что они десятилетиями ожидают получения положенного им социального жилья, на непрозрачность движения очереди, волокиту при постановке на жилищный учет и необоснованное снятие с учета, отказ в предоставлении жилья вне очереди при наличии к этому законных оснований.

Как видно из диаграммы, сократилось количество жалоб по вопросам, связанным с предоставлением мер государственной жилищной поддержки (1/8 часть). Заявители из числа пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, граждан с территории Байконура, жителей Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, вынужденных переселенцев, членов молодых семей, ветеранов боевых действий сообщают о трудностях при получении социальных выплат на улучшение жилищных условий.

*Житель Воронежской области М., ставший инвалидом вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, обратился с жалобой на нарушение его права на жилище, поскольку, несмотря на положительное решение Нововоронежского городского суда и решение ЕСПЧ в его пользу, администрация городского округа — города Нововоронеж отказывала ему в предоставлении квартиры. В связи с ущемлением прав М. Уполномоченный направила обращения в Минюст России, Минстрой России, ФССП России, уполномоченному по правам человека в Воронежской области Т.Д. Зражевской, в администрацию города Нововоронеж. В результате этого в 2020 г. М. наконец предоставлена квартира (№ М-616 от 12.04.2019, М-1614 от 21.10.2020).*

Практически неизменным осталось число жалоб по вопросам, связанным с расселением из аварийного жилищного фонда, содержанием многоквартирных жилых домов (1/9 часть). Граждане жалуются на отказ во включении домов, находящихся в технически неудовлетворительном состоянии, в адресные программы переселения, установление неоправданно длительных сроков расселения аварийного жилья, выражают несогласие с размером выкупной стоимости, высказывают недовольство месторасположением предлагаемых для переселения квартир и их планировочными характеристиками.

*Жительница г. Архангельска Б. обратилась с жалобой на неудовлетворительное техническое состояние многоквартирного дома и просила оказать содействие в переселении граждан из аварийного жилья. По инициативе Уполномоченного по данной жалобе органами прокуратуры г. Архангельска была проведена проверка, по результатам которой установлено, что распорядительный акт о признании жилого дома аварийным и подлежащим сносу принят с нарушениями законодательства — сроки отселения граждан из аварийного дома не были определены, что явилось основанием для внесения протеста на распоряжение заместителя главы администрации, а также обращения в суд в интересах Б. Протест был рассмотрен и удовлетворен, в распорядительный акт внесены изменения, установлены сроки отселения жильцов из аварийного дома. Решением Октябрьского районного суда г. Архангельска удовлетворен иск прокуратуры* *г. Архангельска, поданный по ходатайству Уполномоченного, о возложении на администрацию муниципального образования «Город Архангельск» обязанности предоставить семье Б. жилое помещение (№ Б-671 от 08.05.2018;* *вх. № 6145 от 18.06.2020).*

Предметом жалоб граждан также являлись ситуации, связанные с неисполнением организациями, осуществляющими функции по управлению многоквартирными домами, обязательств по их содержанию и эксплуатации, что приводит к обветшанию жилищного фонда, его аварийному состоянию, непригодности для проживания отдельных жилых помещений.

 Характер обращений в рамках данной тематики свидетельствуют об актуальности вопросов, связанных с проведением капитального ремонта многоквартирных жилых домов и взиманием платы за такой ремонт.

*Сегодня в региональные программы капитального ремонта включены 723 542 многоквартирных дома. За шесть лет функционирования региональных систем капитального ремонта отремонтировано 198 тыс. многоквартирных домов общей площадью 659 млн кв. м, в которых проживает 24 млн человек. Однако, по оценкам Счетной палаты, реализация в 2014–2018 гг. региональных программ капитального ремонта не привела к общему улучшению состояния жилищного фонда Российской Федерации*[[259]](#footnote-259)*.*

Как упоминалось выше, жизнь в условиях ограничительных мер, к сожалению, отчасти усугубила проблемы бытового характера. Граждане чаще стали вступать в споры за имущество с гражданами и с юридическими лицами, выражать несогласие с судебными решениями, принятыми по таким спорам, что сказалось на увеличении количества жалоб по вопросам защиты права собственности по сравнению с прошлым годом (примерно каждое 11-е обращение).

Предметом особого внимания Уполномоченного являлись жалобы на принуждение к выселению. В обращениях граждане сообщали, что подлежат выселению на основании судебных актов, а также о незаконных действиях по выселению по другим основаниям. По каждому из них проводилась проверка и принимались меры для разрешения ситуации, чтобы в столь сложное время человек не остался без жилья.

*Общежитие ФГУГП «Гидрогеологическая экспедиция 16 района» (далее — Предприятие) было признанно банкротом. Жителям это грозило повышением оплаты за найм жилых помещений, отключением отопления и выселением. В этой связи люди попытались добиться передачи здания общежития в муниципальную собственность, но получили отказ. Считая свои права нарушенными, они написали жалобу Уполномоченному. Со своей стороны, омбудсмен направила обращения в Домодедовскую городскую прокуратуру и управление Росимущества по Московской области, организовала взаимодействие с МУП «Теплосеть». Кроме этого, в судебное заседание Арбитражного суда о рассмотрении дела об исключении общежития из конкурсной массы Предприятия был направлен представитель Уполномоченного. В результате проведенной комплексной работы подача тепла в здание была восстановлена, выселение граждан прекращено. Определением Арбитражного суда Московской области от 4 марта 2020 г. здание общежития признано социально значимым объектом и исключено из конкурсной массы Предприятия. Управлением Росимущества по Московской области организована передача общежития в муниципальную собственность (№ КЛ-1348 от 25.11.2020).*

Для дополнительной защиты граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, Уполномоченный выступила с предложением о введении моратория на изъятие единственного жилья у должников, имеющих несовершеннолетних детей, на период пандемии и в посткарантинный период**[[260]](#footnote-260)**. В качестве форс-мажора предлагается рассматривать падение доходов граждан в период пандемии, в том числе при рассмотрении вопроса о реструктуризации кредитов.

Отчасти реализовать данное предложение позволят рекомендации Банка России, адресованные кредитным и микрофинансовым организациям, о приостановлении до 31 марта 2021 г. включительно обращения взыскания на находящееся в залоге жилье и принудительного выселения должников, которые могут подтвердить падение доходов или факт болезни[[261]](#footnote-261).

Продолжали поступать жалобы от граждан, чьи денежные средства были привлечены на строительство жилья и чьи права нарушены. И хотя ежегодно наблюдается устойчивое сокращение числа жалоб от обманутых дольщиков (каждое 18-е обращение), стоящие за ними проблемы пока сохраняют свою актуальность. Граждане недовольны нарушением сроков завершения строительства объектов, установленных «дорожными картами»; отказом руководства отдельных регионов от включения отдельных недостроев в Реестр проблемных объектов; наличием трудностей с получением мер поддержки, предусмотренных для пострадавших пайщиков жилищно-строительных кооперативов.

Благодаря поддержке компетентных государственных органов удалось оказать содействие в защите жилищных прав 31 378 граждан по 116 жалобам (103 индивидуальным и 13 коллективным), в том числе по 2 жалобам — неопределенному кругу лиц. Жилые помещения получили 83 гражданина; 8 гражданам оказано содействие в постановке на жилищный учет; устранены нарушения, допущенные в отношении 57 граждан из числа детей-сирот, инвалидов, членов многодетных семей, что позволило создать им условия для реализации жилищных прав; 21 жилой дом признан аварийным и подлежащим расселению; приняты меры по проведению шумозащитных мероприятий для создания благоприятных условий проживания в жилых помещениях 1 жилого дома, устранены нарушения, допущенные при предоставлении ритуальных услуг в непосредственной близости от жилого дома.

В ряде случаев проведение проверочных мероприятий по индивидуальным жалобам заявителей позволило выявить нарушения, допущенные в отношении и других граждан, которые самостоятельно не обращались к Уполномоченному, но чьи права нарушены. Так, благодаря содействию Уполномоченного удалось устранить нарушения, допущенные в отношении 764 человек, проживающих в многоквартирных домах Минобороны России в городе Москве.

*Граждане обратились с жалобой на повышение оплаты коммунальных услуг и найм жилых помещений в связи с изменением правового статуса жилого дома на гостиницу. По инициативе Уполномоченного Московской городской военной прокуратурой проведена проверка, в ходе которой нарушения подтвердились, в адрес Минобороны России внесено представление об их устранении. В результате принятых мер в 2020 г. размер платы приведен в соответствие с требованиями законодательства, права граждан восстановлены (№ КЛ-3825 от 07.11.2019).*

При тесном взаимодействии с органами прокуратуры оказано содействие в возобновлении электроснабжения 1 населенного пункта, которое было прекращено из-за неурегулированных правоотношений между поставщиком услуг и ресурсоснабжающей организацией, накопленных долгов. Права жителей поселка, в котором проживает 3814 человек, восстановлены.

Вопросы совершенствования жилищного законодательства в части повышения качества и доступности жилья обсуждались 20 июля 2020 г. на заседании Совета по вопросам жилищного строительства и содействия развитию жилищно-коммунального комплекса при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации по теме «Совершенствование государственной жилищной политики», а также участниками круглого стола на тему: «Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в формировании и реализации жилищной политики, ее формы и методы», состоявшегося 25 сентября 2020 г. в Общественной палате Российской Федерации.

Выработанные участниками указанных мероприятий рекомендации и предложения по расширению и совершенствованию конкретных форм и методов, обеспечивающих доступность жилья для всех категорий граждан, направлены органам государственной власти.

В целях защиты прав граждан Уполномоченный продолжает активное взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти по разрешению этой крайне болезненной для граждан проблемы.

По инициативе Уполномоченного впервые с 2013 года возобновлена программа переселения российских граждан, проживающих и работающих на территории космического комплекса «Байконур», в Российскую Федерацию.

*В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2018 г. № 219 «О предоставлении социальной выплаты отдельным категориям граждан Российской Федерации, подлежащих переселению с территории комплекса “Байконур”, для приобретения жилых помещений на территории Российской Федерации»*[[262]](#footnote-262)1238наших соотечественников *уже получили долгожданную социальную выплату и смогли улучшить жилищные условия на Родине.*

Вместе с тем на территории Байконура остаются граждане, которые не относятся к категориям, определенным Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2018 г. № 219, и которые не могут претендовать на переселение за счет средств федерального бюджета. Среди них сотрудники узкоспециализированных российских организаций ракетно-космической промышленности и предприятий сферы социально-бытового обслуживания города Байконура — работники школ, детских садов, врачи. Все они имеют многолетний трудовой стаж и в установленном порядке признаны администрацией города Байконура нуждающимися в переселении и обеспечении жильем на территории Российской Федерации.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о подготовке соответствующих изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2018 г. № 219, предусматривающих расширение перечня категорий граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с территории комплекса Байконур.

Имеет место проблема несовершенства правового регулирования вопросов постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях граждан, имеющих статус вынужденных переселенцев. Она заключается в том, что действующее законодательство, определяя основания и порядок обеспечения жилыми помещениями вынужденных переселенцев, не содержит указания на необходимость учитывать их имущественное положение при постановке на жилищный учет[[263]](#footnote-263). По этой причине в ряде субъектов Российской Федерации данной категории граждан отказывают в постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, мотивируя такое решение необходимостью соблюдения требований жилищного законодательства о подтверждении тяжелого материального положения граждан. Возникающие споры разрешаются в судебном порядке, и в подавляющем большинстве случаев исковые требования удовлетворяются.

*На протяжении трех лет Уполномоченный принимает участие в защите прав многодетной семьи Б., которая имеет статус вынужденных переселенцев. В 2017 г. семья обратилась к Уполномоченному с жалобой на отказ департамента городского имущества г. Москвы в признании их малоимущими в целях постановки на жилищный учет на получение жилищного сертификата и предъявления к ним избыточных требований о необходимости подтверждения 10-летнего срока проживания в г. Москве. Уполномоченным в этой связи было направлено обращение в прокуратуру г. Москвы с просьбой провести проверку. В ходе проверки допущенные нарушения нашли свое подтверждение, прокуратура г. Москвы обратилась в суд в интересах семьи Б. Решением Пресненского районного суда г. Москвы в удовлетворении требований было отказано. Однако Московский городской суд отменил это решение и удовлетворил иск, признав действия Департамента незаконными. Семья Б. получила социальную выплату, на которую приобрела долгожданное жилье (№ ПР-Б-23 от 06.03.2017, Б-2031 от 24.12.2019, кБ-1763 от 18.12.2020).*

Уполномоченный обратилась в Минстрой России с предложением о совершенствовании действующего порядка постановки на жилищный учет указанной категории граждан. Согласившись с наличием обозначенной проблемы, Минстрой России в свою очередь направлен обращение в Правительство Российской Федерации с просьбой согласовать подготовку соответствующих изменений. В этой связи представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о подготовке изменений в Закон «О вынужденных переселенцах».

Уполномоченный неоднократно обращала внимание на проблему, касающуюся необходимости компенсации поднайма жилых помещений бывшим сотрудникам правоохранительных органов. Вопрос затрагивает права сотен семей уволенных со службы сотрудников правоохранительных органов, которых выселяют по решениям судов из занимаемых служебных жилых помещений без предоставления другого жилья, несмотря на то что они состоят в очереди на получение единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения. К сожалению, действующее жилищное законодательство не содержит запрета на выселение из служебного жилья сотрудников правоохранительных органов после их увольнения со службы до решения жилищного вопроса.

*В целях разрешения сложившейся проблемы 26 июня 2020 г. Уполномоченный обратилась к Президенту Российской Федерации с предложением установить бывшим сотрудникам правоохранительных органов денежную компенсацию за наем жилых помещений по аналогии с Минобороны России, где такая выплата осуществляется уволенным военнослужащим*[[264]](#footnote-264)*. Предложение концептуально поддержано. Правительством Российской Федерации 12 августа 2020 г. даны поручения заинтересованным федеральным органам исполнительной власти о проработке вопроса по установлению денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений уволенным сотрудникам правоохранительных органов (№ ЮБ-П4-9166 от 12.08.2020).*

Отчасти решить данную проблему призван разработанный в настоящее время МВД России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации” и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается запрет на выселение из служебных жилых помещений без предоставления иного жилья сотрудников органов внутренних дел, уволенных со службы, имеющих стаж службы в органах внутренних дел не менее 25 лет в календарном исчислении. Законопроект уже прошел межведомственное согласование и направлен в Минюст России на правовую и антикоррупционную экспертизы, в связи с чем Уполномоченный надеется на скорейшее его внесение в Государственную Думу[[265]](#footnote-265).

Начиная с 2016 года в ежегодных докладах Уполномоченного отражается системная проблема жилищного обеспечения сотрудников правоохранительных органов, которая не находит своего разрешения из-за отсутствия необходимого объема бюджетных средств на указанные цели. В результате сотрудники ждут решения своего жилищного вопроса многие годы.

*По данным МВД России, на полное обеспечение всех нуждающихся сотрудников и пенсионеров МВД России жильем по состоянию на декабрь 2020 г. необходимо порядка 500 млрд руб., тогда как ежегодно на эти цели выделяется не более 4,7 млрд руб.*[[266]](#footnote-266)

В этой связи заслуживает поддержки инициатива Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко распространить программу военной ипотеки на сотрудников МВД России и Росгвардии. Положительное решение данного вопроса позволит улучшить жилищные условия сотрудников правоохранительных органов и будет способствовать устранению одной из самых распространенных причин текучести кадров в этих органах.

В предыдущих докладах Уполномоченным высказан ряд других предложений по наиболее полному обеспечению жилищных прав граждан, которые не потеряли своей актуальности: о формировании в субъектах Российской Федерации достаточного объема маневренного жилищного фонда (2016 год); о создании дополнительных стимулов для развития арендного жилищного фонда социального использования в целях формировании арендного жилищного фонда социального использования (2018, 2019 годы); о принятии комплекса мер по стимулированию строительства арендного жилищного фонда социального использования для граждан с невысоким уровнем дохода (2018, 2019 годы); о предоставлении дополнительных гарантий молодым семьям при реализации права на жилище, в том числе путем повышения возраста участников программы «Обеспечение жильем молодых семей» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (2019 год); о внесении изменений в Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части снижения до 12 лет возраста детей, включаемых в региональный список детей-сирот и лиц из их числа, а также возложения на субъекты Российской Федерации обязанности по обеспечению данной категории граждан временным жильем до предоставления основного либо компенсации им расходов за наем жилья (2018, 2019 годы); об увеличении бюджетного финансирования мероприятий на обеспечение жильем ветеранов боевых действий, вставших на жилищный учет до 1 января 2005 г. (2019 год). В этой связи Уполномоченный выражает надежду на скорейшее принятие мер со стороны органов государственной власти по их реализации.

3.3. Право на социальное обеспечение

Часть 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Это важнейшее конституционное требование получило дальнейшее развитие в изменениях, внесенных в основной закон страны в июле 2020 года.

Вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, определены в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации). Проведение же в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области социального обеспечения возложено на Правительство Российской Федерации (статья 114 Конституции Российской Федерации).

В новой редакции статьи 75 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что система пенсионного обеспечения граждан строится на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений. Закреплено также положение о том, что индексация пенсий должна осуществляться не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом, о чем ранее мы публично высказывались[[267]](#footnote-267). В настоящее время заложены механизмы индексации пенсии неработающим пенсионерам[[268]](#footnote-268). Расширение круга лиц, которым будут регулярно индексироваться пенсии, — приоритетная задача на ближайшую перспективу.

В 2020 году был принят ряд дополнительных мер в сфере социального обеспечения граждан, обусловленных условиями пандемии: существенно упрощен порядок обращения граждан, потерявших работу, в органы службы занятости; введена новая система расчета прожиточного минимума, исходя из «медианного среднедушевого дохода», и новая величина МРОТ в сумме 12 792 руб. в месяц с 1 января 2021 г.[[269]](#footnote-269), установлено автоматическое продление инвалидности на период пандемии, а также временный заочный порядок освидетельствования лиц, проходящих медико-социальную экспертизу (далее — МСЭ)[[270]](#footnote-270); инвалидам предоставлено право получить необходимые технические средства реабилитации (далее — ТСР) не только по месту жительства, но и по месту пребывания[[271]](#footnote-271); в двух субъектах Российской Федерации — республиках Мордовия и Северная Осетия — Алания — запущен эксперимент по предоставлению ТСР проактивно — без подачи заявления в Фонд социального страхования Российской Федерации[[272]](#footnote-272); расширен перечень социальных услуг для людей с инвалидностью и пожилых, нуждающихся в постоянном уходе[[273]](#footnote-273); право на проведение ежегодной индексации пенсий распространено на опекунов и попечителей несовершеннолетних[[274]](#footnote-274); утвержден план мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2021–2024 годы[[275]](#footnote-275); реализуются и другие меры.

*Дополнительная натуральная поддержка была оказана гражданам, имеющим право на получение социального обслуживания на дому, социальные услуги предоставлялись в виде набора продуктов питания и непродовольственных товаров первой необходимости; организации бесплатного выезда на дом работника многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг* [[276]](#footnote-276)*.*

В связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов более 1 млн ветеранов, бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, вдов (вдовцов) военнослужащих, погибших в период войны с Финляндией, Великой Отечественной войны, войны с Японией, вдов (вдовцов) умерших инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны, проживающих на территории Российской Федерации, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, получили специальные выплаты: по 75 тыс. руб. — 537 057 человек, по 50 тыс. — 611 384 человека[[277]](#footnote-277).

Кроме того, изменения, внесенные в федеральное законодательство[[278]](#footnote-278), позволили гражданам, награжденным знаком «Жителю осажденного Севастополя», установить статус ветерана Великой Отечественной войны с учетом их заслуг по защите Отечества, повысить уровень их социальной защиты и тем самым восстановить историческую справедливость. Ранее вопрос о необходимости урегулирования на уровне федерального законодательства предоставления соответствующих мер социальной поддержки лицам, награжденным знаком «Жителю осажденного Севастополя», улучшения их пенсионного обеспечения был предметом обращения Уполномоченного к председателю Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов Я.Е. Нилову.

Важнейшей новеллой 2020 года стал постепенный переход начисления страховых и социальных выплат в проактивный формат — автоматически, без заявления[[279]](#footnote-279).

Продолжилось также развитие практики социальных контрактов, нацеленных на поддержку малоимущих семей: по информации Минтруда России в 2020 году 23 пилотных региона получили федеральные субсидии на эти цели, заключено свыше 104 тыс. социальных контрактов[[280]](#footnote-280).

Необходимо отметить, что принимаемые государством меры по социальной защите населения позволяют снимать социальную напряженность. Это сказывается и на количестве жалоб граждан в данной сфере общественных отношений. В 2020 году по вопросам социального обеспечения поступило 2178 обращений, что на четверть меньше, чем в 2019 году. Из них 184 обращения пришли на специально созданную горячую линию Уполномоченного и в основном касались предоставления социальных услуг на дому, а также оказания материальной либо иной возможной помощи в связи с возникшей трудной жизненной ситуацией.

Вместе с тем в качестве негативной тенденции следует отметить двукратный рост (на 51%) числа коллективных жалоб (в 2020 году — 101, в 2019 году — 49, в 2018 году — 21), касающихся предоставления мер социальной поддержки (льгот), организации услуг в сфере социального обслуживания, в том числе в условиях стационара; обеспечения ТСР инвалидов; проведения МСЭ. Тематика и динамика обращений представлена на рис. 47.

Две трети обращений в рассматриваемой сфере поступило по вопросам защиты прав граждан на пенсионное обеспечение. В 2020 году их количество по сравнению с 2019 годом уменьшилось. Главным образом за счет сокращения обращений по перерасчету пенсии (на 43%). Подобная динамика может быть связана со снижением недостатков в работе территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации при определении ими изменения размера пенсии в связи с наличием у пенсионера дополнительного заработка либо другими обстоятельствами. Вместе с тем нарушения прав пенсионеров сохраняются. Тематика показана на рис. 48.

*Житель г. Москвы Л. обратился с жалобой на необоснованный, по его мнению, отказ пенсионного органа по месту жительства включить в страховой стаж периоды ухода за матерью. ГУ «Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по г. Москве и Московской области», территориальным Управлением ПФР по обращению Уполномоченного была проведена повторная проверка материалов архивного пенсионного дела Л., в результате которой было установлено, что ранее принятое решение об отказе в установлении периодов ухода является ошибочным, и 31 марта 2020 г. решением главного управления ПФР № 2 по г. Москве и Московской области периоды ухода гражданина за своей матерью включены в страховой стаж, на лицевой счет заявителя перечислены соответствующие страховые взносы (№ Л-140 от 20.02.2020).*

Вместе с тем произошел рост обращений граждан (на 48,3%) по вопросам, связанным с отказом в назначении пенсии, в том числе в установлении гражданам страховой пенсии по старости в связи с недостаточностью величины индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК). В рамках проводимого реформирования системы пенсионного обеспечения растет продолжительность необходимого для получения такой пенсии страхового стажа (с 6 лет в 2015 году до 15 лет в 2024 году). Увеличивается и возраст выхода на пенсию: к 2028 году для мужчин и женщин он постепенно повышается соответственно до 65 и 60 лет. Кроме того, действует дополнительное условие для назначения пенсии — наличие ИПК, минимальное значение которого ежегодно увеличивается (в 2019 году минимальный ИПК, необходимый для получения пенсии, составил 16,2; в 2020 году — 18,6; в 2021 году — 21)[[281]](#footnote-281).

Размер ИПК зависит в основном от объема перечисленных страховых взносов в систему обязательного пенсионного страхования. Однако, как показывает анализ поступающих жалоб, в ряде случаев из-за нарушений, допускаемых участниками трудовых отношений, размер ИПК оказывается недостаточным для реализации права на получение страховой пенсии по старости.

В качестве позитивной тенденции следует также отметить сокращение (на 17%) в 2020 году по сравнению с 2019 годом количества жалоб на низкий размер пенсии. Данное обстоятельство связано с тем, что с 2019 года изменился механизм исчисления социальной доплаты и индексации пенсий, что позволило пенсионерам почувствовать изменения размера пенсии в сторону хоть и незначительного, но увеличения. Этой тенденции способствовал также предусмотренный законодательством ежегодный рост фиксированной выплаты к пенсии (в 2019 году она составляла 5334,19 руб., в 2020 году — 5686,25 руб., в 2021 году планируется ее увеличение до 6044,48 руб.)[[282]](#footnote-282). Несмотря на то что одной из главных целей пенсионной реформы было повышение размеров пенсий, актуальным для работающих пенсионеров по-прежнему остается вопрос о ее ежегодной индексации.

На фоне принятых в 2020 году системных мер государственной поддержки инвалидов отмечается уменьшение (на 30%) количества жалоб, затрагивающих вопросы социального обеспечения инвалидов, по сравнению с 2019 годом. В основном сократились жалобы на решения учреждений МСЭ об отказе в установлении инвалидности, что и неудивительно, ибо продление инвалидности в период пандемии осуществлялось автоматически[[283]](#footnote-283). Кроме того, по решению Пенсионного фонда Российской Федерации ежемесячные выплаты инвалидам назначались без заявлений в проактивном режиме[[284]](#footnote-284).

Однако жалобы, хотя и в меньшем объеме, поступали, и их обоснованность в отдельных случаях подтверждалась.

*Жительница ХМАО — Югра инвалид III группы Т. обратилась по вопросу отказа регионального учреждения МСЭ в установлении ей II группы инвалидности и обеспечении ее необходимыми техническими средствами реабилитации, несмотря на тяжелое состояние здоровья. В целях оказания помощи Т. Уполномоченным направлено обращение в адрес Федерального бюро МСЭ. В результате рассмотрения этого обращения, учитывая неблагоприятный клинический и реабилитационный прогноз, а также неустранимые нарушения функций организма, Т. была установлена II группа инвалидности бессрочно. Это позволило увеличить размер ее пенсии, предоставить в большем объеме меры социальной поддержки и обеспечить дополнительными средствами реабилитации (№ Т-246 от 27.05.2020).*

Из года в год поступают жалобы от инвалидов из разных субъектов Российской Федерации на длительные сроки предоставления технических средств реабилитации, их ненадлежащее качество, волокиту с получением денежной компенсации за самостоятельно приобретенные ими ТСР, ее низкого размера. Во взаимодействии с государственными органами и в рамках действующего Соглашения с Фондом социального страхования Российской Федерации по данным обращениям удается восстанавливать права граждан.

Инвалид I группы Н., проживающий в Московской области, обратился с просьбой об оказании содействия в решении вопроса обеспечения его техническими средствами реабилитации — креслом-коляской, а также противопролежневым матрацем, подгузниками, предусмотренными его ИПРА*[[285]](#footnote-285)* инвалида. По результатам обращения Уполномоченного в Московское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации был решен вопрос обеспечения Н. указанными техническими средствами реабилитации. (вх. № Н-136 от 24.03.2020).

Жалобы, связанные с предоставлением льгот различным категориям граждан, поступали по вопросам: присвоения звания «Ветеран труда»; установления статуса «Дети войны»; предоставления бесплатного проезда, в том числе пенсионерам (блокировка социальных карт); низкого размера ежемесячной компенсационной выплаты неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим ухода за соответствующими категориями нетрудоспособных граждан; оказания материальной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией.

*Житель Рязанской области С. обратился в интересах супруги, матери двоих детей, инвалида II группы с детства П. с просьбой о содействии в предоставлении льгот и оказании помощи. После обращения Уполномоченного в министерство труда и социальной защиты населения Рязанской области с П. связались сотрудники социальной защиты, ей был разъяснен порядок получения льгот, положенных ей как лицу, относящемуся к льготной категории граждан (в январе 2020 г. П. подала заявление с необходимыми документами о назначении ежемесячного денежного пособия беременной женщине и заявление на предоставление компенсации за ЖКУ). Также заявительнице была оказана адресная материальная помощь в связи с малообеспеченностью (вх. № П-1538 от 15.11.2020).*

В данной группе обращений **наблюдается рост жалоб по вопросу низкого размера ежемесячной компенсационной выплаты**, установленной неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за соответствующими категориями граждан, в том числе за инвалидами I группы.

Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 95 ежемесячная выплата неработающему трудоспособному родителю (усыновителю) или опекуну (попечителю), осуществляющему уход за ребенком-инвалидом и инвалидом с детства I группы, с 1 июля 2019 г. повышена до 10 000 руб.[[286]](#footnote-286) Вместе с тем увеличение ежемесячных выплат для иных лиц (за исключением родителей (усыновителей) или опекунов (попечителей)), осуществляющих уход за инвалидами с детства I группы, которым установлена компенсационная выплата в размере 1200 руб., а также для лиц, осуществляющих уход за инвалидом I группы, не предусмотрено.

Анализ жалоб, поступивших по данному вопросу, позволяет сделать вывод, что указанное обстоятельство вызывает социальную напряженность, чувство социальной несправедливости, уход за инвалидом I группы не отличается от ухода за инвалидом с детства I группы, а разница в размерах компенсационных выплат существенная.

В этой связи представляется целесообразным проработать вопрос о распространении социальных гарантий, предусмотренных для лиц, осуществляющих уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы, на лиц, осуществляющих уход за инвалидом I группы.

В особой зоне риска в условиях коронавируса оказались пациенты психоневрологических интернатов (ПНИ), детских домов-интернатов для детей-инвалидов, домов престарелых, где из-за нахождения большого количества людей с ослабленным иммунитетом, инфекция распространялась с повышенной скоростью. Вместе с тем по проблемам пребывания в учреждениях социального обслуживания, в том числе в ПНИ, количество жалоб в адрес Уполномоченного по сравнению с 2019 годом сократилось. Граждане, как и в прошлом году, жаловались на ненадлежащие условия проживания, грубое обращение персонала, низкое качество оказания медицинской помощи, необоснованное ограничение свободы передвижения и другое.

В целях соблюдения прав граждан, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания в условиях режима самоизоляции, сотрудниками Аппарата Уполномоченного совместно с Департаментом труда и социальной защиты населения города Москвы 20 мая 2020 г. было проверено два стационарных учреждения: ГБУ города Москвы «Дом ветеранов сцены им. А.А. Яблочкиной» и ГБУ города Москвы «Психоневрологический интернат № 22 Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы». Нарушений прав граждан не выявлено. Вместе с тем в ряде случаев проверки показали, что права заявителей нарушались.

На горячую линию поступило обращение от гражданина С., проживающего в БУ «Кугеський дом-интернат для престарелых и инвалидов» (пос. Кугеси, Чебоксарский р-н, Чувашская Республика) по вопросу несоблюдения в указанном учреждении установленных эпидемиологических и санитарных требований. В связи с жалобой С. Уполномоченным направлено обращение в управление Роспотребнадзора по Чувашской Республике с просьбой организовать проверку указанных обстоятельств и разрешить проблему по существу. По результатам проверки были выявлены нарушения требований санитарного законодательства, а именно: не обеспечено лабораторное обследование на COVID-19 лиц, находящихся в данном учреждении в режиме постоянного пребывания, а также персонала с признаками респираторных симптомов; в ходе медицинского наблюдения в учреждении не проведено лабораторное исследование всех лиц, контактировавших с больным COVID-19 в установленные сроки; сотрудниками учреждения не обеспечено соблюдение изоляции в обсерваторе (по месту работы) не менее 14 дней со дня последнего контакта с больным COVID-19 до завершения мероприятий, связанных с осложнением эпидемиологической ситуации.

По указанным фактам в отношении директора БУ «Кугеський дом-интернат для престарелых и инвалидов» Минтруда Чувашии был составлен протокол об административном правонарушении по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ. В отношении юридического лица был составлен протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ за неисполнение предписания о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в установленные сроки. Указанному юридическому лицу выдано предписание об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований. (вх. № С-1498 от 07.08.2020).

По итогам рассмотрения обращений, поступивших в том числе на горячую линию, удалось оказать содействие в защите и восстановлении прав по 35 жалобам, в том числе по 2 — в отношении неопределенного круга лиц. Заявители были переведены из одного стационарного учреждения социального обслуживания в другое, получили материальную помощь в  связи со сложной жизненной ситуацией, им установлена группа инвалидности, решены вопросы пенсионного обеспечения, направления на медико-социальную экспертизу и др.

Анализ обращений, правозащитной практики и результатов совещания на тему «Социальные гарантии и защита прав граждан», проведенного в январе 2021 года[[287]](#footnote-287) совместно с Комитетом Совета Федерации по социальной политике с участием членов комитетов Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов и по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений показывает, что в области законодательства и правоприменительной практики по вопросам социального обеспечения существуют серьезные проблемы, требующие решения.

В частности, актуальна задача расширения сферы беззаявительного порядка оформления мер социальной поддержки. Граждане не должны быть заложниками жизненных ситуаций, таких, например, как ограничительные меры, болезнь, отпуск и другие. Если человек не обратился за пособием или социальной выплатой — это не значит, что он должен быть лишен права на такие выплаты. Представляется, что во всех случаях такой беззаявительный порядок должен применяться при наступлении определенного возраста, по фактам сиротства, рождения, присвоения звания «Ветеран труда» и некоторых других жизненных обстоятельств.

В этой связи своевременной мерой в пенсионной сфере представляется принятие Государственной Думой в первом чтении законопроекта № 1075528-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий, социальных доплат к пенсиям в целях создания для граждан удобных условий реализации права на пенсионное обеспечение и социальную помощь»[[288]](#footnote-288). Проектом федерального закона предлагается осуществлять назначение в беззаявительном порядке страховой пенсии по старости лицу, достигшему возраста 80 лет и являющемуся получателем страховой пенсии по случаю потери кормильца, в случае, если это выгодно пенсионеру; перерасчет пенсий в беззаявительном порядке размеров пенсии за выслугу лет и пенсии по инвалидности, установленных гражданам из числа космонавтов, в связи с установлением им I группы инвалидности, либо достижением ими возраста 80 лет и т.д. Полагаем, что его принятие позволит решить целый ряд проблем в пенсионной сфере.

В 2020 году принят ряд мер, направленных на более полную реализацию прав инвалидов. В частности, был упрощен порядок замены кресел-колясок с электроприводом и аппаратов на нижние конечности и туловище (ортезов), их замена теперь будет осуществляться после истечения срока эксплуатации без дополнительных проверок[[289]](#footnote-289). Это позволит существенно сократить время и благоприятно отразится на жизни людей с ограниченными возможностями.

Положительно Уполномоченным оценивается законодательное решение о внедрении специального электронного сертификата на приобретение инвалидами отдельных видов ТСР[[290]](#footnote-290). Уполномоченный неоднократно высказывалась в поддержку данной инициативы, в том числе в докладах о деятельности за 2018 и 2019 годы. Новый порядок позволит не только минимизировать недостатки в действующих механизмах обеспечения ТСР (в том числе длительность сроков выдачи ТСР), но и повысить качество ТСР, поскольку их подбор будет осуществляться инвалидами самостоятельно у интересующих их поставщиков, исходя из индивидуальных потребностей.

Вместе с тем проблемы остаются. Они поднимались в ходе встречи Президента Российской Федерации с представителями общественных организаций инвалидов в декабре 2020 года. В числе таких злободневных вопросов поднимались следующие: о необходимости поддержки отечественных производителей ТСР; о недопустимости снижения обязательных требований по соблюдению условий доступности объектов и услуг для инвалидов в сфере общественного транспорта при реализации Правительством Российской Федерации механизма «регуляторной гильотины»; о необходимости в рамках градостроительной деятельности обеспечивать доступность для лиц с ограниченными возможностями здоровья при благоустройстве территории; о дополнительной поддержке лиц, осуществляющих уход за инвалидами I группы; о расширении участия представителей бизнеса, государственных компаний в сопровождении конкурсов профессионального мастерства для лиц с ограниченными возможностями здоровья в целях содействия трудоустройству инвалидов; о возможности использования биометрических персональных данных инвалидов, не способных по состоянию здоровья собственноручно подписывать документы, в целях подтверждения их волеизъявления при совершении финансовых операций; о необходимости увеличения объемов сурдоперевода и субтитрирования телевизионных программ; о необходимости дальнейшего упрощения документооборота между медицинскими организациями и учреждениями МСЭ; о важности создания во всех субъектах Российской Федерации полноценной, равнозначной системы реабилитации для всех инвалидов, обладающих одинаковыми ограничениями; о необходимости гарантировать лицам, получившим инвалидность после окончания вуза или колледжа, и ввиду этого не способным работать по специальности, право на второе профессиональное образование за счет бюджетных средств и другие.

По итогам встречи Президентом Российской Федерации дан целый ряд поручений государственным органам[[291]](#footnote-291). Уполномоченный выражает надежду, что они будут реализованы должным образом в установленные сроки.

Непосредственное участие в укреплении законодательных гарантий прав лиц, имеющих инвалидность, принимает и Уполномоченный. В настоящее время продолжается работа по обеспечению лицам с инвалидностью возможности использовать биометрические данные при получении услуг. Депутатом Государственной Думы М.Б. Терентьевым разработан проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”», которым предлагается дополнить Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» статьей 142 «Участие инвалидов в осуществлении операций и получении услуг с использованием биометрических персональных данных». Законопроект поддержан Уполномоченным, сотрудники Аппарата входят в состав рабочей группы по его доработке.

С учетом особой актуальности вопросов защиты прав инвалидов Уполномоченным подготовлен специальный (тематический) доклад «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации», который направлен в органы государственной власти. В докладе освещены актуальные проблемы защиты различных прав граждан с инвалидностью в Российской Федерации и сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в этой сфере.

В числе предложений: разработка закона, регламентирующего проведение независимой медико-социальной экспертизы; оказание инвалидам медико-социальной помощи на дому; обеспечение для инвалидов беспрепятственного пользования информационными и телекоммуникационными ресурсами; законодательное урегулирование такой формы социальной поддержки, как приемные семьи для пенсионеров и инвалидов; сокращение сроков заключения государственных контрактов на обеспечение техническими средствами реабилитации людей с инвалидностью; введение лицензирования учреждений всех форм собственности, осуществляющих долговременный (стационарный) уход за пожилыми людьми и инвалидами; совершенствование порядка обеспечения жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, принятых на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий; определение в системе органов исполнительной власти единой структуры, на которую будет возложено комплексное администрирование вопросов обеспечения прав лиц, имеющих инвалидность; формирование специализированного жилищного фонда для предоставления лицам, имеющим инвалидность, жилых помещений взамен занимаемых ими жилых помещений, признанных непригодными для проживания инвалида; упрощение порядка установления инвалидности без срока переосвидетельствования при первичном признании гражданина инвалидом — в случае невозможности устранения (уменьшения) степени ограничения его жизнедеятельности в ходе реабилитации (абилитации); назначение ежемесячной компенсационной выплаты в размере 10 000 руб. всем неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидами I группы; сохранение требований в части закупки общественного транспорта, приспособленного для нужд инвалидов, и другие[[292]](#footnote-292).

К сожалению, приходится констатировать факт достаточно низкого уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан.

Одной из значимых остается проблема индексации пенсий работающих пенсионеров. В настоящее время работающим пенсионерам индексация пенсий не предусмотрена, за исключением пенсионеров, исполняющих обязанности опеки или попечительства в отношении несовершеннолетних детей по договору на возмездных условиях, согласно принятой поправке в Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»[[293]](#footnote-293).

Между тем индексация пенсий работающим пенсионерам — это справедливая и необходимая мера. Ведь зачастую необходимость продолжать работу после достижения пенсионного возраста связана как с небольшим размером страховых пенсий по старости, так и с дефицитом квалифицированных специалистов, повышающим востребованность профессионалов пожилого возраста.

По данным Росстата на 1 января 2020 г. общая численность пенсионеров в Российской Федерации составила 46,2 млн человек, из них 9,3 млн — работающих. В 2020 году наметилась тенденция уменьшения численности работающих пенсионеров, связанная с возрастным показателем и усугубившейся экономической и санитарно-эпидемиологической ситуацией в стране.

В этой связи с учетом изменений в Конституцию Российской Федерации и соответствующего поручения Президента Российской Федерации представляется важным поддержать принятие внесенного в настоящее время на рассмотрение в Государственную Думу законопроекта, которым предусмотрен возврат к индексации пенсий для работающих пенсионеров[[294]](#footnote-294).

Уполномоченный выражает надежду, что в свете проведенной конституционной реформы в действующем законодательстве о пенсионном обеспечении найдут отражение и другие инициативы, направленные на повышение благосостояния граждан. В частности, заслуживает поддержки введение досрочного назначения страховой пенсии по старости для лиц, имеющих 4 и более детей[[295]](#footnote-295).

По-прежнему актуальными остаются вопросы обеспечения прав одиноких и одиноко проживающих граждан пожилого возраста и людей с ограниченными возможностями здоровья. Анализ данной проблематики выявил отсутствие в законодательстве такого понятия, как «одинокий» и «одиноко проживающий». Единственное нормативное определение содержит Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52495-2005 «Социальное обслуживание населения», где за руководителями и специалистами социальных служб закреплена обязанность выявлять лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан.

Кроме того, в настоящее время на практике реализуется в основном заявительный принцип работы с одинокими гражданами, нуждающимися в помощи. Выявление нуждающихся в социальном обслуживании лиц пока в большей степени является перспективной задачей. Во многом это связано с тем, что на федеральном уровне отсутствует единая методика выявления данной категории граждан. Минтрудом России не ведется учет таких граждан, в том числе и инвалидов, поэтому эта функция частично восполняется институтами гражданского общества или отдельными неравнодушными людьми.

При отсутствии достаточного регулирования на федеральном уровне субъекты Российской Федерации на законодательном уровне по-разному решают данную проблему (это и различные социальные программы субъектов, и специальные льготы для данной категории граждан). Во многих субъектах Российской Федерации государственная социальная помощь такой категории граждан осуществляется на основании социального контракта, заключенного гражданином с органом социальной защиты населения субъекта. Во многих субъектах предусмотрены дополнительные доплаты и льготы.

В 2020 году вопросы социального обслуживания одиноких лиц старшего возраста не только не потеряли свою значимость, но и стали более актуальны в условиях распространения коронавирусной инфекции. Большинство одиноко проживающих пенсионеров находились на самоизоляции и не выходили из дома. Конечно, в сложившейся ситуации им нужны были помощь и внимание, за которыми они обращались в социальные службы. В своих жалобах к Уполномоченному пенсионеры также указывали на нарушение их прав вводимыми ограничениями, особенно в связи с блокировкой их социальных карт и ограничением возможностей перемещаться на общественном транспорте без соответствующих компенсаций. Безусловно, введенные на время распространения коронавируса в России меры были оправданы. Вместе с тем блокировка в ряде регионов Российской Федерации социальных карт гражданам старше 65 лет представляется чрезмерной, в связи с чем необходимо, в частности, разработать соответствующий механизм, предусматривающий возможность пользования социальной картой соответствующими категориями граждан в связи с поездкой к врачу.

Не снята проблема установления достойных и справедливых мер поддержки безработным гражданам. Определенные подвижки в этом направлении происходят. Увеличены размеры минимального и максимального пособия по безработице, осуществляется выплата по 3 тыс. руб. на детей безработных, увеличен период выплат пособия по безработице[[296]](#footnote-296). Пособия по безработице начали назначаться дистанционно — через портал «Работа в России». Предпринимаемые государством шаги в этом направлении важно продолжить[[297]](#footnote-297).

Востребованной является задача персонального информирования граждан о полагающихся социальных выплатах. Такое проактивное информирование в настоящее время уже проводится в рамках реализации проекта «социальное казначейство». Проект представляет собой единую цифровую платформу для всех видов социальной поддержки, призванную не только обеспечить информирование граждан, но и облегчить им сбор необходимых для получения мер поддержки документов. Задача состоит в том, чтобы проектом было охвачено как можно большее число заинтересованных граждан, на первом этапе — граждан, данные о которых имеются в Единой государственной информационной системе социального обеспечения (ЕГИССО). Свою роль в этом могут сыграть контакт-центры для персональных консультаций по мерам социальной поддержки. Запуск такого единого контакт-центра на базе «социального казначейства» запланирован с июля 2021 года[[298]](#footnote-298). Выражаем надежду на дальнейшее развитие данного проекта. Одновременно важной мерой здесь представляется вовлечение людей, нуждающихся в дополнительных социальных гарантиях со стороны государства, в цифровизацию. Это особенно значимо для лиц с ограниченными возможностями здоровья, для которых в ряде случаев Интернет становится единственным подспорьем в самостоятельной реализации своих прав и законных интересов. В этой связи заслуживает поддержки находящийся на рассмотрении Государственной Думы законопроект, направленный на обеспечение инвалидам беспрепятственного пользования информационными и телекоммуникационными ресурсами, необходимыми для оказания услуг посредством информационно-коммуникационной сети[[299]](#footnote-299).

Наряду с вышеназванным отметим, что продолжает быть актуальными часть законодательных предложений, ранее высказанных на этот счет в ежегодных докладах Уполномоченного: о формировании независимой медико-социальной экспертизы (2016, 2017 годы); об установлении механизма деятельности частных компаний, оказывающих социальные услуги инвалидам и лицам пожилого возраста (по проживанию и уходу) в организованных ими домах постоянного пребывания (2017 год); об увеличении объемов финансирования санаторно-курортного лечения инвалидов (2017 год); о развитии института приемных семей для одиноких пожилых граждан (2019 год); о повышении уровня прожиточного минимума пенсионеров (2019 год); о создании службы постоянного социального сопровождения одиноких и одиноко проживающих граждан старшего поколения, граждан с ограниченными возможностями здоровья (2019 год). Полагаем, что эти предложения также заслуживают отражения в социальном законодательстве.

3.4. Право на охрану здоровья
и медицинскую помощь

Пандемия новой коронавирусной инфекции, разразившаяся в 2020 году, заставила человечество еще раз убедиться в том, что в системе ценностей нет ничего важнее, чем право на жизнь, которое находится в тесной взаимосвязи с правом на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Принятые руководством нашей страны беспрецедентные меры позволили в значительной мере замедлить распространение заболевания и сохранить жизнь и здоровье тысячам граждан: мощное развитие получила телемедицина; развернута сеть госпиталей и обсерваторов для больных коронавирусом; все нуждающиеся граждане обеспечены необходимыми лекарственными препаратами для лечения в стационарах и амбулаторно; налажено производство и поставки аппаратов искусственной вентиляции легких (ИВЛ), другой необходимой медицинской техники; внедрены доступные средства профилактики, дезинфекции и индивидуальной защиты; предусмотрена возможность дистанционной выписки лекарственных препаратов, доставки их на дом, удаленного оформления листков нетрудоспособности; сформирована система стимулирующих выплат медицинским работникам, работающим с пациентами, заболевшими новой коронавирусной инфекцией. Одной из первых стран мира Россия приступила к массовой вакцинации населения, и осуществлен ряд других мер[[300]](#footnote-300).

В целом можно отметить, что на фоне сложившейся экстраординарной ситуации в мире отечественная система здравоохранения смогла дать адекватный ответ новым вызовам, не допустила резких пиков развития короновирусной инфекции.

Однако пандемия, особенно на первом этапе борьбы с новой коронавирусной инфекцией COVID-19, высветила острые углы, которые имелись в отечественном здравоохранении: нехватка медицинских специалистов; недостатки государственной системы биологической и лекарственной безопасности; нехватка койко-мест в стационарах; дефицит оборудования, перебои с поставками противовирусных препаратов и антибиотиков; недостаток средств индивидуальной защиты в начальный период распространения пандемии; сложности с вызовом врача, долгое ожидание скорой медицинской помощи; сокращение плановых госпитализаций и операций; недостаточная информированность населения, проблема доступности тестирования и другие.

Названные и иные «болевые точки» здравоохранения обусловили рост претензий россиян к своевременности и качеству оказания медицинской помощи, к эффективности механизма реализации права на охрану здоровья. На треть (на 34%) по сравнению с 2019 годом возросло количество обращений по вопросам охраны здоровья и оказания медицинской помощи и к Уполномоченному. По этой тематике в 2020 году поступило 1203 обращения, в том числе 3 коллективных жалобы (стоматологическая, медицинская помощь, оформление больничных листов). Из общего числа поступивших обращений почти каждое четвертое (318) касалось «коронавирусной тематики».

Тематика и динамика обращений к Уполномоченному за последние годы показаны на рис. 51.

Традиционно большую долю (69%) составили обращения, связанные с длительностью ожидания оказания медицинской помощи, ее объемом и качеством. При этом число таких обращений выросло на 63% по сравнению с 2019 годом и на 86% по сравнению с 2018 годом. В первую очередь, такой рост можно объяснить трудностями, обусловленными условиями пандемии.

Заявители указывали на сложности в получении врачебной помощи, нехватку врачей, удаленность учреждений здравоохранения, на несвоевременное и низкое качество оказываемой медицинской помощи.

Много жалоб, особенно на первоначальном этапе развития пандемии, было на сложности в госпитализации в связи с коронавирусным заболеванием. Не хватало инфекционных больниц, койко-мест.

*На горячую линию поступило обращение в защиту прав Л., которому был диагностирован коронавирус. Из жалобы следовало, что Л. находится на лечении в ГБУЗ ГКБ № 36 г. Москвы, однако ему не проводятся необходимые диагностические мероприятия и не оказывается необходимая медицинская помощь. Сообщалось также о ненадлежащем питании пациентов и отсутствии необходимого мягкого инвентаря (одеял). После обращения Уполномоченного в департамент здравоохранения г. Москвы права Л. были восстановлены: его перевели из коридора в палату, жалоб на питание у него нет, медицинская помощь ему оказывается, состояние здоровья улучшилось (вх. № Л-217\* от 27.04.2020).*

Первоочередная задача, которая была поставлена Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, — развернуть в нашей стране коечную сеть и подготовить систему здравоохранения к новым вызовам, связанным с распространением COVID-19. На начальном этапе было развернуто 94 тыс. коек, по состоянию на январь 2021 года их количество превысило 270 тыс., включая ресурсы федеральных медицинских учреждений. Наряду с наращиванием коечной мощности приняты меры по обеспечению медицинскими изделиями и оборудованием[[301]](#footnote-301).

В течение 2020 года Минобороны России построено 30 медицинских центров в 22 субъектах Российской Федерации. Массовое строительство было призвано оказывать помощь медицинским работникам в регионах в борьбе с коронавирусной инфекцией[[302]](#footnote-302).

Также на первоначальном этапе пандемии поступали обращения об отсутствии в аптеках средств индивидуальной защиты: масок, дезинфицирующих растворов и антисептических средств, о необеспеченности средствами защиты пациентов, медицинского персонала в лечебных учреждениях, о неудовлетворительных условиях размещения в стационарах и обсерваторах.

В период самоизоляции граждане, которые нуждались в неотложной медицинской помощи, порой не могли своевременно ее получить. На сложности в получении необходимой запланированной медицинской помощи указывали также заявители, страдающие хроническими заболеваниями и нуждающиеся в плановых операциях.

Инвалид С. из г. Москвы попросил о содействии в оказании ему высокотехнологичной медицинской помощи (далее — ВМП) (эндопротезирование), сроки проведения которой были перенесены в связи с началом распространения коронавирусной инфекции на неопределенное время. Из-за длительной задержки проведения ВМП было направлено обращение в департамент здравоохранения г. Москвы. В результате в ноябре 2020 г. С. смог получить необходимую медицинскую помощь (вх. № С-450 от 27.02.2020).

Особенно остро проблема доступности медицинской помощи стоит для жителей сельской местности, малочисленных и труднодоступных населенных пунктов.

*Поступило коллективное обращение (10 человек) от ветеранов Великой Отечественной войны и тружеников тыла, проживающих в Вяземском районе Смоленской области с просьбой не допустить закрытия стоматологической поликлиники в г. Вязьме в связи с переводом ее в г. Смоленск. Заявители указывали, что в силу возраста и состояния здоровья ездить в г. Смоленск за получением необходимой медицинской стоматологической помощи для них крайне затруднительно. После обращения Уполномоченного в департамент здравоохранения Смоленской области распоряжением администрации Смоленской области процедура реорганизации была отменена, с 18 мая 2020 г. стоматологическая поликлиника возобновила оказание плановой медицинской помощи гражданам (вх. № КЛ-888 от 23.03.2020).*

Некоторый рост в 2020 году продемонстрировали обращения по вопросам оказания психиатрической помощи (на 12%). Жалобы этой группы были связаны в основном с обоснованностью установления диагноза заболевания, фактами недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, условиями содержания в медицинском учреждении.

*Гражданка М. попросила о защите прав сына, находящегося в одной из психиатрических больниц г. Москвы, в связи с несвоевременным переводом сына в терапевтическое отделение после завершения карантина по коронавирусной инфекции. В связи с обращением Уполномоченного в департамент здравоохранения г. Москвы руководством медицинской организации было принято решение о переводе сына гражданки М. в другое отделение. М. направила Уполномоченному благодарственное письмо в связи с улучшением условий пребывания сына в больнице (№ М-192 от 18.12.2020).*

Вопросы своевременности и качества оказания психиатрической медицинской помощи также актуальны в отношении лиц, находящихся в психоневрологических интернатах (ПНИ) в связи с дефицитом реабилитологов, дефектологов, клинических психологов, врачей-психиатров, психотерапевтов, диетологов. Острота данной проблемы была подтверждена ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени В.П. Сербского» в ответе на запрос Уполномоченного.

По информации специалистов ФГБУ «НМИЦ ПН им. В.П. Сербского», фактическая занятость ставок во многих ПНИ составляет 25–50%, что не позволяет организовать полноценную медицинскую психиатрическую помощь[[303]](#footnote-303). Решением проблемы могло бы стать распространение на врачей и средний медперсонал, работающих в ПНИ в сельской местности и малых городах, мер социальной поддержки, предусмотренных программами «Земский доктор» и «Земский фельдшер».

Требует решения вопрос о формировании службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, создание которой предусмотрено законодательством[[304]](#footnote-304).

Тема защиты прав граждан с нарушениями психического здоровья постоянно находится в сфере внимания Уполномоченного. Она становилась предметом рассмотрения на Координационном совете уполномоченных по правам человека в 2018 году, в 2020 году ей был посвящен один из параграфов тематического доклада Уполномоченного «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации»[[305]](#footnote-305).

Немалая доля обращений затрагивала тему лекарственного обеспечения. Их число по сравнению с 2019 годом увеличилось почти на треть (на 31%). Граждане сообщали о несвоевременном обеспечении лекарственными препаратами для лечения хронических заболеваний, сложностях при обеспечении жизненно необходимыми важнейшими лекарственными препаратами, их недоступностью ввиду роста цен в период пандемии, об отсутствии их в аптечной сети.

*В ходе выезда Уполномоченного в Республику Бурятия 5 ноября 2020 г. поступили обращения граждан о нарушениях при выполнении указания Президента Российской Федерации об обеспечении бесплатными лекарственными средствами для амбулаторного лечения больных коронавирусом. В этой связи Уполномоченным было направлено обращение Министру здравоохранения Российской Федерации М.А. Мурашко. В результате Минздравом России совместно с Минпромторгом России и руководством Республики Бурятия предпринят комплекс мер по организации закупок и поставок лекарственных средств, в результате чего граждане обеспечены бесплатными лекарственными средствами для амбулаторного лечения COVID-19 в полном объеме. Создан необходимый запас лекарственных средств (№ Ц-114 от 13.11.2020).*

В жалобах граждане по-прежнему указывают на **трудности в получении необходимых по медицинским показаниям дорогостоящих лекарственных препаратов**. Основная причина такой ситуации заключается в недостаточном финансировании. Эта проблема отмечается Счетной палатой Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий в области здравоохранения[[306]](#footnote-306).

Жительница Удмуртской Республики Н. обратилась в защиту прав дочери-инвалида Н. (эпилепсия) на бесплатное обеспечение противосудорожным препаратом карбамазепин (финлепсин). По сообщению заявительницы ей приходится за счет собственных денежных средств приобретать указанный лекарственный препарат, а потом в течение долгого времени оформлять документы для получения денежной компенсации за него, что для нее крайне затруднительно. После обращения Уполномоченного в минздрав Удмуртской Республики ситуация была урегулирована, дочери заявительницы выписан необходимый лекарственный препарат, который бесплатно получает в аптеке (вх. № Н-62 от 10.02.2020).

Вместе с тем количество поступивших в 2020 году обращений по вопросам обязательного медицинского страхования (далее — ОМС) по сравнению с 2019 годом уменьшилось вдвое: если в 2019 году поступило 101 такое обращение, то в 2020 году — уже 48. Уменьшение количества обращений данной тематики объясняется тем, что все внимание граждан было сосредоточено на лечении коронавирусной инфекции. Обращения данной группы преимущественно были связаны с оформлением полиса ОМС.

По результатам рассмотрения поступивших обращений положительно разрешены 37 жалоб, оказано адресное содействие в реализации или защите права на охрану здоровья 542 гражданам (оказана необходимая медицинская помощь, обеспечены лекарственными препаратами, выданы больничные листы лицам, находящимся на карантине, улучшены условия пребывания в стационарных учреждениях здравоохранения, проведено эндопротезирование и т.д.). Кроме того, по 2 обращениям восстановлены права неопределенного круга лиц (оказание стоматологической медицинской помощи, оформление больничных листов).

*На горячую линию поступило обращение С. в защиту прав граждан, находившихся на карантине в хостеле «Уютный дом» г. Москвы (500 человек). По информации заявительницы, постановление о нахождении на карантине до 6 мая 2020 г. в отношении нее и других проживающих в хостеле было вынесено медицинским учреждением после взятия мазков на COVID-19, однако в нарушение установленного порядка больничные листы им оформлены не были. После обращения Уполномоченного в департамент здравоохранения г. Москвы всем проживающим в хостеле «Уютный дом» были выданы больничные листы по 6 мая 2020 г. (вх. № нет, получено по мессенджеру WhatsApp 24.04.2020).*

Проблему недостатка качественной и доступной медицинской помощи усугубляет отсутствие возможности пройти независимую медицинскую экспертизу. Как пациентам, так и медицинским работникам порой бывает необходимо объективное профессиональное мнение не от контролирующих органов, страховых компаний или судебных медицинских экспертов, которые находятся в ведомственной подчиненности, а от независимых профессионалов. В связи с этим Минздравом России разработан и в настоящее время вынесен на обсуждение проект положения о проведении независимой медицинской экспертизы, о необходимости которого неоднократно отмечалось в ежегодных докладах Уполномоченного.

Еще одной проблемой является пробел в законодательном регулировании доступа родственников после смерти пациента к информации о предшествующем состоянии его здоровья. Устанавливая право близких родственников на получение заключения о причине смерти и диагнозе заболевания умершего пациента[[307]](#footnote-307), федеральное законодательство не содержит норм, которые определяли бы правовой режим доступа его супруга (супруги), близких родственников к иной информации о состоянии его здоровья и медицинской документации, включая объем сообщаемой информации, форму и сроки ее предоставления.

В 2020 году данная проблема стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении от 13 января 2020 г. № 1-П указал на обязанность федерального законодателя определить условия и порядок доступа супругов, близких родственников и иных заинтересованных лиц к медицинской документации умершего пациента и внести в действующие правовые нормы соответствующие изменения. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, отказ в доступе к медицинской информации может быть признан допустимым только в том случае, если при жизни пациент выразил запрет на раскрытие сведений о себе, составляющих врачебную тайну[[308]](#footnote-308).

В целях реализации указанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу и 23 сентября 2020 г. принят в первом чтении проект федерального закона № 987162-7[[309]](#footnote-309). Важно ускорить принятие указанного законопроекта.

Медицинская документация, особенно первичная, играет основополагающую роль в правоотношениях между пациентом и медицинской организацией, поскольку удостоверяет факты и события, отражающие ход диагностики, лечения, и иных мероприятий. Вместе с тем на практике возникают проблемы ее получения в связи с истечением сроков хранения и ее уничтожением. Эти сроки нуждаются в пересмотре в сторону их увеличения.

Минздравом России до утверждения в установленном порядке актуального перечня документов рекомендовано руководствоваться актуализированными сроками, указанными в письме Минздрава России от 7 декабря 2015 г. № 13-2/1538. Поскольку указанное письмо не является нормативным правовым актом и носит рекомендательный характер, оно не обязательно для исполнения медицинскими организациями.

*В связи с этим в 2020 г. в Минздрав России было направлено обращение с предложением сообщить о планируемых Министерством сроках принятия соответствующего нормативного правового акта. В ответе было сообщено, что в соответствии с Федеральным законом от 2 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Минздрав России не наделен полномочиями по установлению сроков хранения медицинской документации и планируется внести соответствующие изменения в указанный федеральный закон, после чего министерством будет проведена работа по установлению сроков хранения медицинской документации.*

В этой связи предлагается на законодательном уровне закрепить порядок установления разумных сроков хранения медицинской документации путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 2 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Кроме того, Уполномоченный предлагает ускорить принятие находящегося на рассмотрении Государственной Думы проекта федерального закона № 812687-7 «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”». Он устраняет правовую неопределенность при получении информированного добровольного согласия пациента на медицинское вмешательство в рамках оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи вне медицинской организации[[310]](#footnote-310).

В период пандемии к Уполномоченному и региональным уполномоченным поступали жалобы на условия размещения в обсерваторах. Вопрос обсуждался на Координационном совете Уполномоченных в ноябре 2020 года. В результате было принято решение о необходимости определения правового статуса обсерватора и регламента условий пребывания в нем граждан.

Наряду с изложенными сохраняют актуальность и другие предложения, отраженные в ежегодных докладах Уполномоченного: о дополнении перечня заболеваний, для лечения которых обеспечение граждан лекарственными препаратами осуществляется за счет средств федерального бюджета (программа «Двенадцать нозологий»), за счет включения в него орфанных заболеваний, требующих дорогостоящего лечения (2019 год); о разработке порядка посещения членами ОНК медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего и специализированного типов, а также условий проведения беседы с находящимися в этих медицинских организациях лицами (2018 год); о внесении изменений в Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и в другие нормативные правовые акты, касающиеся механизма деятельности частных компаний, оказывающих социальные услуги инвалидам и лицам пожилого возраста (по проживанию и уходу) в организованных ими домах постоянного пребывания, и ответственности поставщиков услуг (2017 год); о создании независимой медико-социальной экспертизы (2017 год); о создании геронтологической службы и расширению практики оказания паллиативной помощи (2017 год) и другие.

3.5. Право на образование и право
на доступ к культурным ценностям

С принятием изменений в Конституцию Российской Федерации право на образование и право на доступ к культурным ценностям в нашей стране получили дополнительные гарантии. Новые конституционные нормы предусмотрели обязательства государства по установлению единых правовых основ системы воспитания и образования, а также закрепили обязанность государства поддерживать и охранять культуру, защищать культурную самобытность народов и этнических общностей (часть 2 статьи 69, пункт «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Данные положения имеют особое значение для духовного и социально-экономического развития социума, поскольку поддержка образования и культуры — вклад в благополучие будущих поколений. Всеохватное и справедливое качественное образование, осознание ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие — приоритетные задачи, признанные на уровне ООН[[311]](#footnote-311).

В развитие конституционных положений уже принят ряд федеральных законов: регламентирован порядок организации воспитания обучающихся в образовательных организациях[[312]](#footnote-312); содействие образованию молодежи закреплено в числе основных направлений реализации государственной молодежной политики[[313]](#footnote-313); в целях привлечения молодежи в науку, образование и культуру учреждена первая в России федеральная территория «Сириус», на которой расположен одноименный образовательный центр[[314]](#footnote-314). Продолжается реализация национального проекта «Образование»[[315]](#footnote-315), в рамках которого должны быть созданы условия для вхождения Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, а также для всестороннего развития личности, включая воспитание обучающихся на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций — и это главное, кроме того, принимаются меры по повышению профессионализма педагогических работников.

Стартовала федеральная программа «Земский учитель», предусматривающая в том числе выплаты в размере 1 млн руб. для педагогов, устраивающихся работать в школы, расположенные в сельской местности[[316]](#footnote-316).

Большие перспективы для образовательной сферы открываются в условиях цифровизации. В 2020 году Правительством Российской Федерации регламентирован свободный доступ граждан к онлайн-курсам, реализуемым различными образовательными организациями, вступила в действие государственная информационная система «Современная цифровая образовательная среда»[[317]](#footnote-317).

Свой отпечаток на практику реализации права на образование и права на доступ к культурным ценностям наложила пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Большинство образовательных учреждений были вынуждены перейти на дистанционные формы образования и доступа к культурным ценностям с применением электронных технологий, которые выявили огромный пласт проблем: отсутствие соответствующих методик обучения, социальное неравенство, депрессии из-за дефицита общения. Это в свою очередь повлекло рост обращений граждан по данной тематике к Уполномоченному.

Их количество увеличилось на 13% по сравнению с 2019 годом и составило 458 обращений, из которых коллективных — 148 (в 2019 года — 135). При этом масштабы жалоб по вопросам общего и профессионального образования возросли, увеличились соответственно на 10% и 37%, а по вопросам защиты права на получение дошкольного образования, напротив, уменьшились (на 18%). В последнем случае сказались меры по реализации национального проекта «Демография», направленные на улучшение материально-технической базы и инфраструктуры дошкольного образования[[318]](#footnote-318).

Динамика обращений по сферам образования представлена на рис. 53.

Самую заметную часть в структуре поступивших обращений по-прежнему занимают вопросы получения общего (начального, основного, среднего) образования.

Рост числа обращений этой группы обусловлен негативным отношением многих родителей к переводу учащихся на дистанционное обучение с использованием цифровых технологий и неготовностью школ к новой форме учебного процесса.

*К Уполномоченному обратилась жительница Пензенской области Л., являющаяся инвалидом I группы, по вопросу предоставления ее сыну, учащемуся 6-го класса МБОУ СОШ № 76 г. Пензы, оборудования для дистанционного обучения. В результате обращения в администрацию г. Пензы мальчик обеспечен компьютером (№ Л-235\*от 21.05.2020).*

Большое количество жалоб в этой группе было связано с отказами в зачислении детей в общеобразовательные организации, в том числе в связи с несоблюдением порядка оформления документов либо непрохождением индивидуального отбора.

Заявители также жаловались на обучение детей во вторую смену, нехватку учителей, сборы денежных средств с родителей, неудовлетворительное состояние зданий и помещений образовательных организаций, конфликты между преподавателями и учениками, сокращение сельских школ и на другие трудности в обучении.

Поступила жалоба К. на неудовлетворительное состояние помещений в образовательном учреждении МОБУ СОШ с. Дияшево Республики Башкортостан. По результатам проверки, инициированной Уполномоченным, прокуратурой Республики Башкортостан были выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям и организации обучения в образовательном учреждении: нарушена целостность стеклополотна, отсутствует регулируемая учебная мебель, соответствующая росту обучающихся. Директор МОБУ СОШ с. Дияшево привлечен к административной ответственности, нарушения устранены (№ К-2300 от 29.06.2020).

Обращения по вопросам профессионального образования составляют четвертую часть в удельном весе всех обращений. В основном они также касались сложностей, связанных с переходом на дистанционную форму обучения организаций среднего и высшего профессионального образования и введением ограничительных мер, принимаемых в целях стабилизации эпидемиологической обстановки. Студентов, их родителей, других заинтересованных лиц в этой связи интересовали темы организации промежуточных аттестаций, государственных экзаменов, прохождения учебного процесса с учетом соблюдения новых санитарных правил, перерасчета платы за обучение и другие подобные вопросы.

К Уполномоченному поступило обращение уполномоченного по правам человека в Томской области Е.Г. Карташовой в защиту прав студентов ФГБОУ ВО «Сибирский государственный медицинский университет» Минздрава России в связи с неполучением ими государственных социальных стипендий. Из-за ограничений, введенных в связи с пандемией, студенты были лишены возможности подать необходимые для оформления стипендии документы. После обращения Уполномоченного к Министру здравоохранения Российской Федерации М.А. Мурашко были приняты меры поддержки студентов. На заседании стипендиальной комиссии университета было решено оказать материальную поддержку 49 обучающимся, имеющим право на назначение государственной социальной стипендии (№ КЛ-996\* от 22.04.2020).

Каждое шестое обращение касалось соблюдения и защиты прав в сфере дошкольного образования. Главным образом родители жаловались на отказы в зачислении детей в образовательные организации. К сожалению, такая практика отказов продолжалась, несмотря на то что в 2020 году вступили в силу положения, согласно которым проживающие в одной семье дети имеют право преимущественного приема на обучение в государственные и муниципальные образовательные организации, в которых обучаются их братья и (или) сестры[[319]](#footnote-319).

Отдельные обращения были по теме реализации права на дополнительное образование детей. Жалобы затрагивали вопросы закрытия кружков и секций, танцевальных, музыкальных, художественных школ из-за введения ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции; повышения оплаты за дополнительное обучение и сокращения бесплатных программ; регистрации на электронных порталах и предоставления персональных данных детей.

*К Уполномоченному поступила жалоба Д. в защиту прав и законных интересов своей дочери. По сообщению заявительницы 12 мая 2020 г. она обратилась через портал Госуслуг за получением на ребенка единовременной выплаты в размере 10 тыс. руб., предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей». Данные денежные средства заявительница хотела потратить на оплату дополнительных занятий в школе скорочтения. Однако в выплате ей было отказано, поскольку денежные средства получил отец ребенка. Вместе с тем Д. указала, что отец ребенка не является членом семьи, воспитанием ребенка не занимается, с семьей не проживает. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Алтайского края отец ребенка полученные денежные средства передал заявительнице (№ Д-482\* от 05.06.2020).*

В общей сложности по результатам рассмотрения обращений граждан адресная помощь была оказана 78 гражданам по 33 жалобам, из них по 2 коллективным. В том числе 16 детей были зачислены в дошкольные организации, 5 — в общеобразовательные учреждения; защищены социальные права 49 студентов, 2 ребенка получили бесплатное питание, продолжил образование ребенок-инвалид, ученику-инвалиду I группы выделен компьютер.

Анализ обращений, судебной и правоприменительной практики свидетельствует о сохранении ряда проблем, которые негативно сказываются на реализации гражданами образовательных прав.

Наиболее резонансной в 2020 году стала проблема обеспечения доступности и качества образования при массовом переводе школьников и студентов на дистанционное обучение. Такой перевод, обусловленный эпидемиологической обстановкой, вызвал острое недовольство родительского сообщества в целом ряде регионов России (например, в городах Москве и Санкт-Петербурге, Республике Бурятия, Иркутской, Брянской, Нижегородской областях и др.)[[320]](#footnote-320).

 Родители указывали на то, что многочасовое сидение ребенка перед экраном электронного устройства и отсутствие живого общения со сверстниками отрицательно влияют на психическое и физическое здоровье детей, создают дополнительные факторы для стресса[[321]](#footnote-321). Экспертным сообществом также отмечалось, что при обучении на цифровых образовательных порталах может потеряться важный элемент — воспитание подрастающего поколения[[322]](#footnote-322).

Наиболее затруднительным оказался переход на дистанционное обучение студентов медицинских, инженерных и творческих (музыканты, дизайнеры и др.) специальностей, так как в этих сферах образовательный процесс включает важнейшие практические элементы.

В ходе социологических исследований учителя также выражали обеспокоенность в связи с невозможностью дистанционно заниматься музыкой, физкультурой, а также общаться с психологами и логопедами[[323]](#footnote-323) ввиду отсутствия доступных образовательных платформ. Многочисленные обращения граждан, встревоженных введением дистанционного обучения, поступали и в адрес Уполномоченного.

При масштабном переходе на дистанционный формат обучения учащиеся, родители и педагоги общего, среднего профессионального и дополнительного образования столкнулись с проблемой нехватки современных электронных устройств, а также отсутствием методик и практики для их использования, неудовлетворительном качеством интернет-связи в ряде регионов.

По данным Минпросвещения России общее количество поступивших обращений от граждан по вопросу об обеспечении компьютерной техникой для организации дистанционного обучения детей превысило 18 тыс. Были обращения по этому поводу и к Уполномоченному. Большинство регионов России столкнулись с их нехваткой для перехода на дистанционное образование; отсутствие потребности у обучающихся и педагогических работников в предоставлении компьютерной техники отмечалось только в 20 субъектах Российской Федерации[[324]](#footnote-324). К сожалению, принимаемые меры и организация благотворительных акций, направленных на обеспечение необходимыми техническими средствами учащихся, не позволили полностью решить проблему до сих пор.

Несмотря на комплекс мер, оперативно принятых Министерством науки и высшего образования Российской Федерации[[325]](#footnote-325), испытала трудности при переходе на дистанционное обучение и система высшего профессионального образования. Использование дополнительных коммуникационных ресурсов потребовало материальных затрат и дополнительного обучения профессорско-педагогического состава. К тому же интернет-связь в отдаленных местностях была неустойчивой. Во многих случаях дистанционное обучение свелось к самостоятельному изучению предметов и сдаче домашних работ. Ряд практических и лабораторных работ провести дистанционно было проблематично.

*На горячую линию поступило коллективное обращение студентов Всероссийской академии внешней торговли, которые в условиях сложной эпидемиологической обстановки просили изменить форму приема государственных экзаменов с очной на дистанционную. В результате обращения Уполномоченного к учредителю академии — в Минэкономразвития России, вопрос решен положительно в короткие сроки. Экзамены проведены в дистанционном формате (б/н от 17.04.2020).*

Для решения проблем, возникших в дистанционном образовании, по мнению Уполномоченного, целесообразно принять дополнительные меры в целях обеспечения инвалидов, а также семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, техническими средствами для доступа к электронным системам образования.

Следует по возможности активизировать реализацию решений, предусмотренных федеральным проектом «Цифровая образовательная среда» национального проекта «Образование». В этой связи чрезвычайно актуальной представляется инициатива Правительства Российской Федерации о проведении на территории некоторых регионов эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды, целями которого являются обеспечение в рамках реализации указанного федерального проекта модернизации и развития системы начального общего, основного общего и среднего общего образования на территории отдельных субъектов Российской Федерации и обеспечение возможности дальнейшего внедрения и использования цифровой образовательной среды на постоянной основе на всей территории Российской Федерации, в том числе в рамках модернизации и развития системы образования Российской Федерации в целом[[326]](#footnote-326).

Сохраняет актуальность проблема дефицита мест в дошкольных образовательных организациях. Большинство обращений по вопросам дошкольного образования по-прежнему касается отказов в предоставлении мест в детских садах в пределах пешеходной доступности. Остается распространенной ситуация, когда детям предлагаются места в дошкольных учреждениях, расположенных на значительном удалении от места жительства семьи, и даже в других населенных пунктах. Данная проблема освещалась в Докладе о деятельности Уполномоченного за 2019 год, однако подвижек по ее решению по-прежнему не наблюдается.

Представляется, что позитивное влияние на ситуацию может оказать расширение успешно апробированной в отдельных субъектах Российской Федерации практики по выплате компенсации семьям, которые не были обеспечены местом в дошкольной образовательной организации рядом с домом.

*Такая компенсация предусмотрена, например, в Ленинградской области. Право на нее приобретают семьи, в которых ребенок поставлен на учет для получения места в муниципальной образовательной организации на территории региона, в случае невыдачи ребенку направления в соответствующую образовательную организацию в связи с отсутствием мест*[[327]](#footnote-327)*. Размер указанной выплаты определяется ежегодно законом об областном бюджете; в 2020 г. он составил 9,5 тыс. руб.*[[328]](#footnote-328)

Имеет место проблема отказов в зачислении учащихся в десятые классы по причине непрохождения индивидуального отбора. Жалобы по данной тематике в 2020 году неоднократно поступали в адрес Уполномоченного. Подобная практика противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой учащимся, не выдержавшим испытания при поступлении в образовательные организации по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, должна быть тем не менее гарантирована возможность дальнейшего обучения в общеобразовательных организациях[[329]](#footnote-329). В этой связи предлагается дополнить пункт 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»[[330]](#footnote-330) указанием на обязанность региональных органов государственной власти гарантировать возможность дальнейшего обучения в общеобразовательных организациях детям, не прошедшим вступительные испытания при зачислении в десятый класс.

Ранее Уполномоченный поднимала вопросы, связанные с формированием династий в правоохранительных органах, и предлагала расширить практику льготного поступления детей их сотрудников в образовательные организации. Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, подготовленный рядом депутатов, которым детям сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих войск национальной гвардии предоставляется преимущественное право зачисления в образовательные организации высшего образования, имеющиеся в ведении МВД России и Росгвардии[[331]](#footnote-331). Выражаем надежду на его скорейшее принятие.

**С** трудностями при реализации права на образование продолжают сталкиваться лица, имеющие инвалидность**.** В ходе расширенного заседания секции по вопросам социальных и образовательных прав и свобод человека и гражданина Экспертного совета при Уполномоченном экспертами отмечена необходимость предоставления инвалидам льгот при приеме на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования в порядке, аналогичном установленному при приеме для получения высшего образования по программам бакалавриата и программам специалитета. Представляется, что такие льготы способствовали бы повышению возможности инвалидов получить профессиональное образование и тем самым поднять уровень их занятости[[332]](#footnote-332).

В январском послании Президент Российской Федерации обратил внимание на необходимость сохранения доступности бесплатного высшего образования. Для этого он предложил ежегодно увеличивать количество бюджетных мест в вузах, причем в первую очередь региональных, особенно в тех субъектах, где остро не хватает квалифицированных специалистов[[333]](#footnote-333).

В этих целях Министерство науки и высшего образования завершило распределение контрольных цифр приема (бюджетных мест) на будущий 2021/2022 учебный год. Всего вузам выделено более 576 тыс. мест. К общему объему добавлено около 48 тыс. бюджетных мест, из которых 33,7 тыс. — для бакалавров и специалистов[[334]](#footnote-334).

Несмотря на положительную динамику в решении данного вопроса, необходимо отметить, что сегодня имеется высокий запрос общества на увеличение в разы количества бюджетных мест, но, к сожалению, принятые меры, по нашему мнению, являются недостаточными.

В субъектах Российской Федерации существенно ощущается нехватка квалифицированных учителей. Так, число учителей, сообщающих, что в их образовательных организациях не хватает педагогов-предметников, за год увеличилось с 48 до 51%. В российских школах по-прежнему недостаточно учителей младших классов, математики, русского и иностранных языков[[335]](#footnote-335).

Анализ поступивших жалоб показывает, что граждане недостаточно осведомлены о принадлежащих им правах и способах их защиты в сфере образования. В этой связи актуальной задачей является широкое распространение практик преподавания дисциплины «Права человека» в образовательных организациях всех уровней.

На сегодня лишь в 372 образовательных организациях высшего образования реализуются примерные рабочие программы дисциплины «Права человека» уровня бакалавриата и специалитета. По-прежнему не решен вопрос подготовки соответствующей образовательной программы основного общего образования и внедрения соответствующей дисциплины в учебный процесс в 5–9-х классах[[336]](#footnote-336).

*В 2020 году состоялось подписание соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным и Казанским (Приволжским) федеральным университетом. В рамках нового формата сотрудничества запланирована разработка учебных программ для образовательных организаций по тематике прав человека*[[337]](#footnote-337)*.*

2020 год также подтвердил важность научно-методического обеспечения образовательной и просветительской деятельности в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Эту функцию взял на себя Научно-образовательный центр по правам человека при МГЮА имени О.Е. Кутафина (НОЦ).

В 2020 году на базе НОЦ организованы 15 обучающих семинаров-тренингов для уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, сотрудников их аппаратов, членов ОНК по темам повышения эффективности правозащитной деятельности, противодействия коррупции на государственной гражданской службе, защиты прав пожилых граждан, международных механизмов защиты прав человека, защиты социально-трудовых прав граждан, формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий по контролю за соблюдением прав лиц в местах принудительного содержания, в которых приняли участие более 600 человек[[338]](#footnote-338).

Образование сегодня невозможно представить в отрыве от культуры и наоборот. Человек, получая знания, приобщается к культурному наследию, впитывает и осмысливает духовные богатства, накопленные предыдущими и нынешними поколениями. Поправки к Конституции Российской Федерации подчеркнули ценность культуры России как уникального наследия ее многонационального народа, закрепили необходимость ее поддержки и охраны государством (часть 4 статьи 68, часть 2 статьи 69 Конституции Российской Федерации).

Условия пандемии заставили сферу культуры подстраиваться под новые реалии. В связи с запретом пересечения границ по всему миру отменялись гастроли, закрывались театры, концертные залы и другие площадки проведения массовых мероприятий. Развитие получили онлайн-формы доступа к культурным ценностям. Эти обстоятельства сказались и на тематике поступивших к Уполномоченному обращений. Большая их часть (13 из 25 всех поступивших по данной тематике) была связана с деятельностью театрально-зрелищных организаций. Заявители обращались за помощью в организации безопасности проведения кинофестивалей, театрально-зрелищных мероприятий в предоставлении возможности участия в культурных мероприятиях.

Другая группа обращений касалась охраны памятников истории и культуры. В обращениях граждане сообщали о ненадлежащей охране памятников архитектуры, просили содействия в сохранении или (и) проведении капитального ремонта исторических зданий школ, церквей, особняков, жилых домов.

К Уполномоченному обратился гражданин Н. с просьбой о сохранении объекта культурного наследия регионального значения Тамбовской области, который, по сообщению заявителя, находится в ненадлежащем техническом состоянии. В результате проведенной прокуратурой Тамбовской области проверки, инициированной Уполномоченным, доводы заявителя подтвердились, в настоящее время организованы работы по улучшению внешних архитектурно-конструктивных элементов здания-памятника и сохранению объекта культурного наследия, которые должны быть выполнены до конца 2022 г. (№ Н-11 от 13.07.2020).

Анализ поступивших обращений граждан позволяет выделить несколько значимых проблем в сфере реализации культурных прав.

Сохраняет свою актуальность проблема недостаточности выделяемого финансирования на содержание и проведение реставрационных работ по сохранению памятников истории и культуры. Нехватка финансовых средств приводит к разрушению объектов культурных ценностей, особенно памятников культуры регионального и муниципального значения.

*В результате мониторинга публикаций СМИ была выявлена информация о нарушении требований сохранения, использования и государственной охраны объекта культурного наследия регионального значения «Одноэтажная деревянная церковь — храм Петра и Павла», расположенного в Томской области. После обращения Уполномоченного из администрации Томской области пришел ответ, в котором сообщалось, что указанный объект культурного наследия находится в аварийном состоянии ввиду оползнеопасности территории, на которой расположен. Для его сохранения в 2020 г. из средств бюджетных ассигнований резервного фонда непредвиденных расходов администрации Томской области выделено 2,6 млн руб.*

Решение проблемы сохранения исторической среды видится в широком использовании механизма государственно-частного партнерства. Привлечение инвесторов для восстановления памятников истории и культуры может помочь государству справиться со сложной задачей по созданию условий для обеспечения прав граждан на доступ к культурным ценностям.

Большое беспокойство вызывает ликвидация центров культурного развития населения в отделенных местностях. Дома культуры исполняют значимую роль в развитии народного творчества, нравственно-эстетическом воспитании детей и молодежи, сохранении достижений культуры для будущих поколений.

*Жительница Московской области К. обратилась с жалобой о ликвидации учреждения культуры в поселении на территории городского округа Лотошино в Московской области. Проведенная прокуратурой Московской области по инициативе Уполномоченного проверка показала, что решение о ликвидации культурного учреждения было принято на основании законодательства Московской области. Вместе с тем в целях реализации направлений государственной культурной политики в г.о. Лотошино создано новое муниципальное учреждение культуры (№ к-133 от 17.01.2020).*

Отсутствие центров культурно-досугового пространства в сельской местности ограничивает конституционное право граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры. Выражаем надежду, что реализация национального проекта «Культура»[[339]](#footnote-339), одним из приоритетных направлений которого является создание (реконструкция) культурно-досуговых организаций на территории муниципальных образований, позволит решить данную системную проблему.

В год празднования 75-летия Победы в Великой Отечественной войне особую актуальность приобрел вопрос сохранения исторической памяти и преемственности поколений. О сохранении исторической памяти и необходимости духовного возрождения национальных традиций не раз в своих выступлениях говорил Президент Российской Федерации, заявляя о необходимости слаженной работы правительства и общества в формировании правильных ценностных ориентиров[[340]](#footnote-340). Защищая наше историческое прошлое от фальсификации, мы ставим заслон нарушению права человека на историческую память, которое является мировоззренческой основой современной системы защиты прав человека.

Граждане нередко обращаются с просьбами об увековечивании памяти выдающихся общественных и государственных деятелей.

*Например, в связи с обращением жителя Республики Башкортостан Б. с просьбой о содействии в присвоении имени заслуженного артиста РСФСР, заслуженного деятеля искусств Тимер-Булата Губайдулловича Имашева Башкирскому государственному театру оперы и балета Уполномоченным направлено обращение в адрес правительства Республики Башкортостан. Ходатайство о присвоении имени Б.Г. Имашева театру будет рассмотрено на заседании профильной комиссии в I квартале 2021 г. (№ Б-1307 от 13.08.2020).*

Соприкосновение с искусством в период пандемии стало особой потребностью у общества. Сфера культуры как никогда ранее стала рассматриваться в качестве одного из источников улучшения эмоционального состояния людей, усиления сплоченности и стойкости.

В целях реализации права граждан на доступ к культурным ценностям Уполномоченный видит положительный эффект в применении виртуальных дистанционных технологий проведения культурных мероприятий. Организация онлайн-посещений театров, музеев, концертов, выставок способствовала увеличению количества людей, причастных к искусству, для которых ранее оно было недоступно ввиду материальных причин или удаленности культурно-досуговых учреждений, сохранению морально-психического здоровья.

Решение многих системных проблем в области повышения гарантий прав граждан в области культуры, как представляется, напрямую связано с устаревшей в настоящее время нормативной правовой базой в данной сфере. В ежегодных докладах Уполномоченного неоднократно обращалось внимание на необходимость принятия нового базового закона о культуре на смену действующих в России основ законодательства Российской Федерации о культуре, не отвечающих реалиям сегодняшнего дня. Уполномоченный выражает надежду, что принятие поправок в Конституцию Российской Федерации, закрепивших обязанность государства по сохранению культуры, ускорит разработку нового базового закона в данной сфере.

Кроме того, сохраняют свою актуальность следующие вопросы, отраженные Уполномоченным в предыдущих ежегодных докладах, а также в рекомендациях Координационного совета уполномоченных по правам человека по теме: «Защита права граждан на образование» (2018 год): о принятии мер к обеспечению повсеместной доступности детского дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет, а также созданию условий для максимального обеспечения местами в детских дошкольных учреждениях детей в возрасте до 3 лет (ясельные группы) (2017 год);  об увеличении количества педагогов, прошедших профессиональную подготовку или переподготовку для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов; о принятии комплексных мер, направленных на повышение доступности услуг дополнительного образования детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью.

К сожалению, до сих пор Россией не ратифицирована Конвенция Совета Европы о правонарушениях в отношении культурных ценностей, главной задачей которой является предупреждение и борьба с незаконной торговлей и разрушением всемирного культурного наследия (2018 год).

Уполномоченный также обращает внимание на то, что в эпоху цифровых технологий существует и не решена проблема правового регулирования сферы цифровой культуры, в рамках которой остро стоят вопросы унификации правовых понятий, механизмов и инструментов формирования, сохранения, обеспечения доступа и безопасности цифрового наследия. Пандемия наглядно показала, что цифровая культура стала мощным центром обмена культурной и образовательной информацией, стимулятором наращивания культурного потенциала граждан и всей страны.

3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства

Изменения в Конституцию Российской Федерации, внесенные по итогам всероссийского голосования, определили семью и молодое поколение главной ценностью нашего общества. Брак на территории России рассматривается исключительно как союз между мужчиной и женщиной, а дети являются важнейшим приоритетом государственной политики. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, обеспечивает проведение единой социально ориентированной государственной политики, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (статьи 671, 72, 114 Конституции Российской Федерации).

Так, принят долгожданный Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации», который определил такие понятия, как «молодая семья», «молодежная политика», ее цели, принципы и направления реализации[[341]](#footnote-341).

В рамках политики по повышению социальной защищенности семьи с 1 января 2020 г. семьям с ежемесячными доходами ниже прожиточного минимума на человека положено пособие на детей от трех до семи лет включительно[[342]](#footnote-342). Материнский (семейный) капитал назначается уже при рождении первого ребенка (466,6 тыс. руб.)[[343]](#footnote-343). В случае рождения второго ребенка материнский капитал увеличивается дополнительно на 150 тыс. руб. При этом начисление выплат в 2020 году перешло в проактивный формат: с апреля материнский капитал стал оформляться автоматически после появления ребенка, без необходимости обращения семей за сертификатом в органы Пенсионного фонда Российской Федерации. Всем ученикам начальной школы с первого по четвертый класс полагается бесплатное горячее питание[[344]](#footnote-344).

*Названные меры осуществлены в рамках плана по реализации Десятилетия детства до 2020 г.*[[345]](#footnote-345) *Уполномоченный выражает надежду, что с утверждением нового плана по реализации Десятилетия детства на период до 2027 г. развитие гарантий прав детей, мер поддержки их родителей и опекунов будет продолжено.*

Экономические последствия пандемии COVID-19 негативно отразились на уровне жизни многих российских семей. В этих условиях на федеральном и региональном уровнях приняты дополнительные меры социальной поддержки российских семей: с апреля 2020 года введены ежемесячные выплаты семьям с детьми в размере 5000 руб.[[346]](#footnote-346) (охват детей — около 5 млн); осуществлены две единовременные выплаты по 10 000 руб. гражданам Российской Федерации на каждого ребенка в возрасте от 3 до 16 лет[[347]](#footnote-347) (охват детей — 23,5 млн); в декабре 2020 года осуществлена единовременная выплата в размере 5000 руб. на детей до 7 лет[[348]](#footnote-348) (13,7 млн детей такие выплаты получили)[[349]](#footnote-349).

Однако условия пандемии породили и проблемы, которые отразились на благополучии семьи: задержки или невыплата заработной платы либо дополнительных стимулирующих мер, рост безработицы, ограничение доступа к государственным органам, трудности в дистанционном образовании, сужение сферы санаторно-курортного обеспечения и иные негативные социально-экономические явления. Данные обстоятельства сказались на масштабах и характере обращений по вопросам защиты прав семьи, материнства, отцовства и детства, поступающих к Уполномоченному.

Всего по обозначенной тематике поступило 2060 обращений, что на 10% превышает показатели 2019 года (1866).

В общем количестве 205 обращений — коллективные, большинство которых связаны со сложностями в реализации прав в сфере образования и социального обеспечения.

От семей с детьми поступило 1437 обращений, от многодетных семей — 188, от инвалидов — 89 обращений.

Тематика и динамика обращений представлены на рис. 54.

Как видно из диаграммы, наибольшее количество обращений поступило по вопросам социального обеспечения: их число увеличилось на 31% по сравнению с 2019 годом. Предметом жалоб главным образом стали вопросы назначения и получения социальных пособий и выплат, а также просьбы об оказании мер социальной поддержки и помощи в преодолении трудной жизненной ситуации.

Следующую по величине группу составили обращения по вопросам образования. Их число увеличилось на 13% по сравнению с 2019 годом, главным образом за счет обращений по вопросам получения образования в общеобразовательных учреждениях в связи с переходом на дистанционный формат обучения (251).

Поступила жалоба П. на отказ в проведении занятий в рамках дополнительного образования с их дочерью с ограниченными возможностями здоровья в МБОУДО «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи “Журавушка”» г. Уфы. В связи с обращением Уполномоченного в администрацию городского округа г. Уфа Республики Башкортостан с 28 апреля 2020 г. указанным центром организованы индивидуальные коррекционно-развивающие занятия дефектолога с ребенком в дистанционной форме (№ П-382 от 22.04.2020; кП-382 от 22.04.2020).

На 30% по отношению к предыдущему году увеличилось количество обращений по вопросам защиты прав и законных интересов детей. Чаще всего родители выражали свое несогласие с решением суда об определении места жительства ребенка с одним из родителей и установлении порядка общения с ним. Поступали обращения с жалобами на неисполнение решения суда об определении места жительства малолетнего ребенка с матерью, а также по вопросам реализации права осужденных на общение со своими детьми.

Количество обращений об обеспечении семей жилыми помещениями, напротив, сократилось на 25% по сравнению с прошлым годом. Во многом на уменьшение количества обращений повлияли меры по реализации государственных жилищных программ. Граждане обращались с просьбами об оказании помощи в получении жилья, постановке на жилищный учет, предоставлении жилья семье с ребенком-инвалидом, а также о предотвращении выселения.

Мать ребенка-инвалида Ф. обратилась в защиту жилищных прав своей семьи. На основании апелляционного определения Верховного суда Республики Татарстан (от 8 февраля 2018 г.) удовлетворены ее исковые требования об обязании Исполнительного комитета г. Набережные Челны предоставить семье Ф. вне очереди благоустроенное жилое помещение. Однако жилье ей не предоставлялось на протяжении двух лет. Для оказания помощи заявительнице Уполномоченный неоднократно обращалась в органы прокуратуры и службу судебных приставов Республики Татарстан. В результате долгой и кропотливой работы Уполномоченного постановлением Исполкома города от 13 февраля 2020 г. семье Ф. во исполнение вышеуказанного решения суда предоставлена однокомнатная квартира (№ Ф-505 от 22.11.2018; ответ прокуратуры г. Набережные челны № 1975ж2018 от 31.07.2020).

Почти на 22% сократилось количество обращений по вопросам реализации алиментных обязательств. Предметом большинства обращений были задержки в уплате алиментов на детей, их неуплата или неполная уплата, а также несогласие с порядком взыскания алиментов.

В связи с обращением Д. с просьбой оказать содействие по вопросу взыскания алиментов с И. на содержание их общей дочери Уполномоченным направлен запрос в ФССП России, в результате чего  судебным приставом-исполнителем в отношении должника составлен протокол об административном правонарушении по ст. 5.35.1 КоАП РФ в связи с неисполнением требований исполнительного документа. Постановлением мирового судьи судебного участка № 52 Ломоносовского района Ленинградской области должник признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ, ему назначено наказание в виде обязательных работ на срок 20 часов. Задолженность по алиментам должником погашена (№ Д-416 от 03.06.2020).

Уменьшилось на 17% также количество жалоб на действия органов опеки и попечительства, а также иных государственных органов. Граждане сообщали о превышении должностными лицами своих полномочий, о неуважительном отношении к заявителям, о невыполнении возложенных обязанностей работниками этих органов, о бездействии органов власти.

*Заместитель главного редактора «Новой газеты» С.М. Соколов обратился с просьбой вмешаться в ситуацию в связи с угрозой закрытия благотворительного медицинского частного учреждения «Детский хоспис». 720 неизлечимо больных детей могли остаться без помощи. В Детском хосписе «Дом с маяком» проведена внеплановая проверка МВД России, по результатам которой были выявлены технические ошибки при ведении журнала учета наркотических препаратов. Учреждение обвинили в нарушении ст. 6.16 КоАП РФ. После обращения Уполномоченного в прокуратуру г. Москвы постановление о привлечении к административной ответственности прокуратурой города опротестовано, решением Московского городского суда административное производство в отношении БМЧУ «Детский хоспис» прекращено на основании ст. 2.9 КоАП РФ в связи с малозначительностью совершенного правонарушения (№ КЛ-3565 от 02.12.2020).*

Наблюдалось также снижение количества обращений в связи с получением и реализацией средств материнского капитала, напротив, уменьшилось почти вдвое (с 26 до 15), чему способствовала проводимая в 2020 году политика по расширению получателей соответствующих сумм и обеспечению удобства процедур их получения. По данной тематике в основном граждане обращались с вопросами разъяснительного характера, а также в связи с отказами территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации в выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

Жительница Псковской области В. ходатайствовала в защиту социальных прав своей семьи. Дело в том, что на основании договора купли-продажи с использованием средств материнского (семейного) капитала ею приобретена квартира. Однако в дальнейшем по решению суда указанный договор был расторгнут, а средства материнского капитала возвращены в органы пенсионного фонда, которые стали отказывать возобновить право заявительницы на дополнительные меры социальной поддержки. В связи с обращением Уполномоченного в прокуратуру Плюсского района Псковской области данное право заявительницы восстановлено (№ В-87 от 11.02.2020).

Вместе с тем количество обращений по вопросу медицинского обеспечения увеличилось на 42%. В значительной степени они касались оказания содействия в обеспечении ребенка лекарственными препаратами.

По результатам взаимодействия Уполномоченного с компетентными органами государственной власти удалось оказать содействие в реализации права на защиту семьи, материнства, отцовства и детства 148 гражданам по 62 обращениям, принятым к рассмотрению, в том числе положительно разрешены жалобы по вопросам социального обеспечения (22), защиты прав и интересов детей (19), алиментных обязательств (10), медицинского обеспечения (6), защиты жилищных прав (2), деятельности органов опеки и попечительства (2), реализации средств материнского (семейного) капитала (1).

Анализ поступающих обращений и правоприменительной практики позволил выделить ряд правовых и организационно-практических проблем в сфере реализации права на защиту семьи, материнства, отцовства и детства.

По данным Росстата, за последние полтора года число женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, уменьшилось на 10%. Так, во втором квартале 2020 года в отпуске по уходу за ребенком до полутора лет находилось 681,5 тыс. женщин, от полутора до трех лет — 598,7 тыс. женщин[[350]](#footnote-350). При этом зачастую после достижения ребенком возраста полутора лет женщины вынуждены принимать решение о выходе на работу. Основной причиной являются недостаточные социальные гарантии, предоставляемые государством родителям, находящимся в отпуске по уходу за ребенком.

Отпуск по уходу за ребенком входит в страховой стаж в целях назначения пенсии. В настоящее время при назначении пенсии одному из родителей, который осуществлял уход за ребенком, находясь в одноименном отпуске, в его страховой стаж засчитывается только период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет[[351]](#footnote-351). Всего в страховой стаж могут засчитать не более 6 лет пребывания в отпуске по уходу за ребенком в течение жизни. Это, например, четыре полных декретных отпуска по полтора года. Учет в страховом стаже определенных периодов нахождения в отпуске по уходу за ребенком ограничивает права лиц, осуществляющих уход за детьми в многодетных семьях, и приводит к необходимости скорейшего возвращения на работу. Было бы справедливым увеличить продолжительность периодов, засчитываемых в страховой стаж при назначении пенсии родителям.

Особого внимания заслуживает проблема отказов территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации в выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал гражданам Российской Федерации — отцам, одиноко воспитывающим двух и более детей, матери которых, будучи иностранными гражданами, умерли либо лишены родительских прав. Полагаем, тем самым осуществляется дискриминация в отношении указанных лиц.

*В октябре 2020 г. Уполномоченный обратилась к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину с просьбой рассмотреть вопрос о распространении права получения материнского (семейного) капитала на отцов, одиноко воспитывающих двух и более детей. Условием реализации данного права является то, что матери этих детей, будучи иностранными гражданками, умерли либо лишены родительских прав. Решить вопрос предлагалось путем внесения изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Предложение было концептуально поддержано. В настоящее время вопрос о его реализации прорабатывается Минтрудом России, Минфином России и Минэкономразвития России (№ ТМ 48660-32 от 02.11.2020).*

Одной из наиболее комплексных проблем остается вопрос об улучшении жилищных условий семей, нуждающихся в жилых помещениях. Положительно зарекомендовал себя опыт Московской области, где в рамках государственной программы Московской области «Жилище» на 2017–2027 годы оказывается адресная поддержка в виде субсидий на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома нуждающимся семьям, имеющим семь и более детей, и семьям, в которых одновременно родились не менее трех детей[[352]](#footnote-352).

Уполномоченный считает, что география программ поддержки семей по улучшению жилищных условий должна быть расширена, а наиболее успешные региональные практики применены на федеральном уровне.

Также на период пандемии и посткарантинный период важно поддержать молодые семьи и принять меры к установлению запрета на изъятие единственного жилья у должников, имеющих несовершеннолетних детей, на их выселение[[353]](#footnote-353).

Ухудшение экономической ситуации, вызванное пандемией COVID-19, страх перед неизвестным вирусом, введение карантина повысили уровень эмоциональной напряженности в семьях. Как следствие, почти вдвое увеличилось число обращений к Уполномоченному по проблеме домашнего насилия в период действия ограничительных мер. Более чем на 20% возросло количество обращений граждан, поступивших на телефон доверия ГБУ «Кризисный центр помощи женщинам и детям» Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы, по вопросам семейного (бытового) насилия (1396 обращений в 2020 году (период январь — май) против 1176 обращений в 2019 году за аналогичный период).

В этой связи актуальным остается вопрос о расширении сети кризисных центров по оказанию помощи жертвам дискриминации в семье и организации сбора государственной статистики по таким фактам нарушения прав личности, не имеющего признаков преступления.

Защита прав женщин, стариков и детей, а порой и мужчин, которые подвергаются дискриминации в семье, сегодня актуальна для всего мира. В России наработана чрезвычайно позитивная практика функционирования кризисных центров помощи гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию в связи с дискриминацией в семье.

*Например, в ГБУ «Кризисный центр помощи женщинам и детям» Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы в период с 2014 г. по июль 2020 г. получили убежище 1845 женщин и детей. За указанный период за психологической помощью в него обращались 52 860 граждан очно и 29 258 по телефону доверия (письмо правительства г. Москвы от 08.07.2020 № 01-25-17/о ДСП).*

К сожалению, далеко не во всех регионах России имеются столь эффективные механизмы защиты прав пострадавших от домашнего насилия. Кроме того, несмотря на масштабы проблемы, отсутствует и официальная государственная статистика по фактам нарушения прав личности, не имеющего признаков преступления, которая позволила бы проводить мониторинг, получать эмпирическую базу, контролировать ситуацию с дискриминацией в семье и вырабатывать адекватные меры.

Еще одним пробелом является отсутствие доступа к бесплатной государственной юридической помощи у жертв домашнего насилия, не относящихся к категории малоимущих граждан либо инвалидам[[354]](#footnote-354). Отсутствие квалифицированной юридической помощи приводит к возвращению судебными органами заявлений о привлечении виновника к уголовной ответственности в связи с нарушением порядка, сроков подачи и формы заявления.

Сегодня как никогда назрела необходимость выработки новых подходов к совершенствованию действующего правового механизма защиты пострадавших от домашнего насилия, целью которых является именно сохранение семьи, оказание помощи в сложных жизненных ситуациях.

В настоящее время проект федерального закона о профилактике семейно-бытового насилия дорабатывается совместной рабочей группой сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. В ее состав входят и сотрудники Аппарата Уполномоченного. Омбудсмен надеется на его скорейшее внесение на рассмотрение в Государственную Думу.

Уполномоченным в 2020 году продолжена работа в рамках совместного с Советом Европы проекта «Сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в отношении женщин на 2017–2022 годы». Совместно с международными экспертами удалось осмыслить зарубежную национальную практику, оценить возможности ее внедрения в российские реалии. Проведение ряда круглых столов и семинаров в регионах Российской Федерации способствовало расширению географии проходящих дискуссий, предоставило возможность поделиться лучшими наработками по борьбе с домашним насилием, на практике познакомиться с механизмами и инструментарием для разрешения имеющихся проблем.

Долгое время остается неразрешенной проблема отсутствия внесудебного порядка решения вопроса о возможности снятия запрета на выезд ребенка за пределы Российской Федерации. В обращениях заявители указывают на невозможность отзыва ранее поданного одним из родителей заявления о несогласии на выезд несовершеннолетнего за пределы Российской Федерации во внесудебном порядке при обращении в миграционную службу.

В июне 2020 года Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая правоприменительную практику указанных положений законодательства, признал необходимость совершенствования вопросов выезда детей за границу[[355]](#footnote-355).

В настоящее время Правительством Российской Федерации на рассмотрение в Государственную Думу внесен законопроект № 1078996-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» (o возможности выезда несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации за пределы Российской Федерации)[[356]](#footnote-356).

По мнению Уполномоченного, принятие указанного законопроекта позволит упростить процедуру урегулирования вопросов выезда из Российской Федерации несовершеннолетних.

В феврале 2021 года по инициативе Уполномоченного состоялось расширенное заседание Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин, детей по теме: «Об актуальных вопросах в сфере защиты семьи, материнства и детства». Участники заседания подняли ряд вопросов, связанных с совершенствованием законодательного регулирования семейных отношений, в том числе об алиментных обязательствах, профилактике семейно-бытового насилия, а также обсудили вопросы совершенствования порядка обеспечения имущественных прав многодетных семей, жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В ходе заседания Уполномоченный акцентировала внимание участников на необходимости законодательного урегулирования порядка предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности гражданам, имеющим трех и более детей, а также предоставления дополнительных преференций трудоспособным совершеннолетним детям, обучающимся в образовательных организациях общего образования. В этой связи высказано пожелание ускорить рассмотрение законопроекта № 1070724-7[[357]](#footnote-357) и доработать проект федерального закона № 993413-7[[358]](#footnote-358).

До настоящего времени не потеряли актуальности также другие предложения, ранее высказанные Уполномоченным в своих ежегодных докладах: о возможности замены права на получение земельного участка на право получения равноценной денежной компенсации (2019 год); о выплате алиментов на детей, достигших совершеннолетия, но обучающихся в организациях общего образования (2019 год); об изменении судебной практики по делам о передаче ребенка на попечение близких родственников, родственников или других лиц либо помещении их в детские или социальные учреждения в случае назначения наказания в виде лишения свободы на небольшой срок в отношении матери ребенка (2017 год), о предоставлении семьям с детьми возможности распоряжения средствами материнского (семейного) капитала на оказание ребенку медицинской помощи (2017, 2018 годы), о введении дополнительной меры поддержки для детей-сирот в виде выплаты им компенсации за наем (поднаем) жилья или аренды для них жилых помещений до фактического обеспечения их жильем из специализированного жилищного фонда (2018 год). Кроме того, ряд актуальных проблем в сфере реализации права на защиту семьи, материнства, отцовства и дества содержатся в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка[[359]](#footnote-359).

3.7. Право на благоприятную
окружающую среду и право на землю

Право на благоприятную окружающую среду — одно из основополагающих прав человека, определяющих качество жизни граждан. От обеспечения экологического благополучия зависит будущее человечества, и не случайно экологической проблематике посвящены сразу несколько целей устойчивого развития на период до 2030 года, утвержденных Генеральной Ассамблеей ООН[[360]](#footnote-360).

2020 год стал одним из самых «богатых» на экологические катастрофы как по всему миру, так и на территории России.

В мае-июне в г. Норильске Красноярского края из-за разлива нефтепродуктов на территории ТЭЦ-3 были загрязнены ручей Безымянный, реки Далдыкан и Амбарная, озеро Пясино. В октябре произошел разлив дизельного топлива с транспортировочной баржи на р. Ангаре в Красноярском крае.

В Пермском крае из закрытых шахт Кизеловского угольного бассейна из-за сезонных паводков излились воды с отравляющими веществами, в результате чего оказались загрязнены близлежащие реки и прибрежные территории.

В Приморском крае из-за взрыва емкости с топочным мазутом произошел разлив более 2,5 тыс. кубических метров топлива, в результате было загрязнено о. Соленое.

*В Иркутской области в г. Усолье-Сибирское пожар на территории закрытого химического завода привел к загрязнению подземных вод.*

Массовая гибель морских животных произошла в Камчатском крае в районе Халактырского пляжа; по оценке ученых, причиной гибели стало бурное развитие микроводорослей, вырабатывающих токсины, из-за нетипично высоких температур воды в Авачинском заливе Тихого океана.

*Крупный разлив нефтепродуктов был обнаружен в Бутаковском заливе Химкинского водохранилища Московской области.*

Во Владимирской области из-за схода с рельсов вагонов грузового поезда произошел разлив мазута, охвативший территорию в 12,5 тыс. квадратных метров.

*В Республике Коми в результате пожара на НПЗ «ЛУКОЙЛ-Ухтанефтепереработка» произошло восемь взрывов, сгорело около 500 кубометров нефтепродуктов.*

*Вот далеко не полный перечень чрезвычайных экологических обстоятельств, происшедших в 2020 году.*

Пренебрежительное отношение к соблюдению права граждан на благоприятную окружающую среду в ряде случаев вызывало широкий общественный резонанс. Примерами могут служить манифестации против строительства мусорного полигона «Шиес» в Архангельской области[[361]](#footnote-361), акции в защиту шихана Куштау в Республике Башкортостан[[362]](#footnote-362), протесты против строительства углепогрузочной станции в районе поселка Черемза в Кузбассе[[363]](#footnote-363). Полагаем, что защита экологических прав не должна ставить под угрозу жизнедеятельность людей, нарушать общественный порядок. Вместе с тем общественный резонанс зачастую способствует решению возникших экологических конфликтов, аргументы граждан в приведенных случаях были услышаны при принятии решений органами государственной власти.

*Так, к Уполномоченному поступали многочисленные жалобы граждан, обеспокоенных строительством мусорного полигона на станции Шиес Ленского района Архангельской области. В 2019 г. на масштабных акциях протеста участники сообщали, что реализация проекта строительства данного полигона повлечет за собой нарушение природоохранного законодательства и представляет непосредственную опасность для жизни и здоровья людей. В 2020 г. соглашение от 20 мая 2019 г. о сопровождении приоритетного инвестиционного проекта по строительству «ЭкотехноПарк “Шиес”» в одностороннем порядке расторгнуто, министерством экономического развития Архангельской области инвестиционный проект исключен из реестра приоритетных. Выгрузка отходов не ведется, строительство «ЭкотехноПарка “Шиес”» не осуществляется (№ КЛ-2300 от 03.09.2019)*[[364]](#footnote-364)*.*

*В августе 2020 г. на горячую линию поступали многочисленные сообщения жителей Республики Башкортостан о нарушении природоохранного законодательства вследствие разработки шихана Куштау в Ишимбайском районе. Особую тревогу заявителей вызывала угроза уничтожения уникальных известняковых гор (шихана), а также многовекового реликтового леса и 40 видов краснокнижных растений. Для проверки законности и обоснованности решений о разработке шихана Куштау Уполномоченный обратилась к Главе Республики Башкортостан Р.Ф. Хабирову и в прокуратуру Республики Башкортостан. 2 сентября 2020 г. принято постановление правительства Республики Башкортостан «О создании особо охраняемой природной территории республиканского значения в муниципальных районах Ишимбайский и Стерлитамакский Республики Башкортостан».* *Установление особого режима правовой охраны горы Куштау позволило исключить деятельность, влекущую за собой нарушение сохранности памятника природы (№ С-1547 от 17.08.2020; к З-436\* от 15.08.2020; Г-1021\* от 15.08.2020 и многие другие).*

В связи с этим важно, что в 2020 году государством предпринят ряд дополнительных мер в целях обеспечения прав граждан в сфере экологии и природопользования. На конституционном уровне закреплены полномочия Правительства Российской Федерации по осуществлению мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; созданию условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры (статья 114 Конституции Российской Федерации).

В результате принятых властью решений: введен в действие порядок внесения платежей за негативное воздействие на окружающую среду[[365]](#footnote-365); усовершенствован порядок осуществления государственного экологического надзора в отношении объектов, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду[[366]](#footnote-366); установлены единые требования к мерам пожарной безопасности в лесах[[367]](#footnote-367); актуализированы Правила охраны поверхностных водных объектов[[368]](#footnote-368); закреплен порядок разработки критериев отнесения объектов всех форм собственности к потенциально опасным[[369]](#footnote-369). Реализуются комплексные документы, направленные на укрепление гарантий прав граждан в области экологии. В их числе — утвержденная Президентом Российской Федерации Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года[[370]](#footnote-370) и национальный проект «Экология»[[371]](#footnote-371), который реализуется с 2018 года.

*В настоящее время Минприроды России осуществляется разработка Стратегии развития системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации на период до 2030 г.*[[372]](#footnote-372)

Необходимо отметить, что при осуществлении деятельности государственных органов по защите права граждан на благоприятную окружающую среду последовательно реализуются предложения омбудсменов, в том числе озвученные в ходе заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека, посвященного экологическим правам (2017 год), и впоследствии нашедшие отражение в тематическом докладе Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации» (2018 год)[[373]](#footnote-373).

*В частности, принято и реализуется Парижское соглашение по климату, в рамках исполнения которого к 2030 г. планируется сокращение объема выбросов парниковых газов в масштабе экономики страны до 70% от значений 1990 г.*[[374]](#footnote-374)

*С 2019 г. стартовал эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ*[[375]](#footnote-375)*. В ходе реализации федерального проекта «Сохранение лесов» осуществляются мероприятия по сохранению и восстановлению лесного фонда*[[376]](#footnote-376)*.*

Меры, предпринимаемые государством, сказываются на статистике жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного. Их количество последовательно сокращается. Всего в 2020 году к Уполномоченному поступило 993 обращения по вопросам реализации права на благоприятную окружающую среду и реализации прав на землю, что на 27% меньше, чем в 2019 году (1361) и на 38% меньше, чем в 2018 году (1609). 126 обращений были коллективными, что ощутимо меньше, чем в 2019 году (162). Большая их часть касалась вопросов соблюдения экологических требований в градостроительной деятельности и разрешения земельных споров. Уменьшение числа обращений произошло в основном за счет жалоб по вопросам эксплуатации полигонов твердых коммунальных отходов.

Тематика и динамика обращений, связанных с реализацией права на благоприятную окружающую среду, показаны на рис. 56.

Основную часть рассматриваемой группы (504) составили обращения по вопросам охраны земель. В них граждане сообщали о фактах нецелевого использования земельных участков, что приводило к их деградации, а также о ненадлежащем осуществлении земельного контроля.

Каждое пятое обращение по вопросам реализации права на благоприятную окружающую среду касалось охраны атмосферного воздуха. В рамках указанной тематики поступали жалобы в связи с проблемами соблюдения требований законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления. Граждане выражали обеспокоенность ввиду строительства или эксплуатации мусороперерабатывающих заводов и полигонов ТКО, размещения несанкционированных свалок, сообщали о несоблюдении требований к хранению и утилизации ТКО, указывали на необоснованный, по их мнению, порядок формирования тарифов на вывоз мусора.

От жителей г. Александрова Владимирской области поступали жалобы на нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства при эксплуатации полигона ТКО вблизи д. Машково Александровского муниципального района Владимирской области. Людям нечем было дышать из-за загрязнения атмосферного воздуха выбросами вредных веществ от свалки. В этой связи Уполномоченный направила обращения в Росприроднадзор и Генпрокуратуру России. По результатам проверки факт загрязнения воздуха подтвердился. Кроме этого, выявлено, что ООО «Экоресурс» не предоставил официальной отчетности, привлекал к работам неквалифицированных сотрудников, не выполнял проектную документацию при очистке фильтрата. Учитывая все это, Росприроднадзором руководству ООО «Экоресурс» выдано предписание об устранении нарушений. Общество и виновные должностные лица привлечены к административной ответственности. Прокуратурой Владимирской области директору общества внесено представление, к ООО «Экоресурс» предъявлены исковые требования устранить названные нарушения. Ввоз отходов из г. Москвы на полигон прекращен с 22 февраля 2020 г. (№ П-158 от 10.02.2020, К-417 от 10.02.2020, П-162 от 10.02.2020).

Распространенной проблемой в сфере охраны атмосферного воздуха по-прежнему остаются нарушения требований санитарно-эпидемиологического законодательства, влекущие загрязнение атмосферного воздуха, в том числе превышение предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ. Уполномоченный плотно занимается данным вопросом на протяжении последних лет.

*В 2019 г. с учетом обращения Уполномоченного и рекомендаций Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе в сентябре 2019 г.*[[377]](#footnote-377) *для решения вопроса об исключении вредного воздействия на атмосферный воздух при перевалке угля открытым способом Правительством Российской Федерации предусмотрена необходимость соответствия объектов инфраструктуры морского транспорта, используемых для перевалки и хранения угля, требованиям законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, атмосферного воздуха и в части подходов и методов, применяемых при оснащении специальными средствами защиты и эксплуатации объектов инфраструктуры морского транспорта, используемых для перевалки и хранения угля*[[378]](#footnote-378)*.*

От жителей домов в г. Калуге, расположенных вблизи керамзитного завода, поступили жалобы на неблагоприятную санитарно-эпидемиологическую обстановку. По результатам прокурорской проверки, инициированной Уполномоченным, выявлено несоответствие средней концентрации взвешенных частиц гигиеническим требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства, юридическое лицо привлечено к административной ответственности. Производство керамзита было приостановлено, предписания осуществлены, ведутся ремонтные работы (№ КЛ-3715 от 29.10.2019).

Поступали обращения по поводу сохранения лесного фонда. В них сообщалось о незаконной вырубке зеленых насаждений, а также о нарушениях, связанных с переводом земель лесного фонда в иные категории. Некоторые из них были коллективными и носили острый характер.

*По результатам инициированных Уполномоченным проверочных мероприятий по жалобам на нарушение природоохранного законодательства при выполнении строительных работ на территории планируемого размещения на станции Шиес Ленского района Архангельской области полигона твердых коммунальных отходов установлено следующее. Несмотря на принятые министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области в сентябре 2019 г. меры по уведомлению ГБУ г. Москвы «Автомобильные дороги» о необходимости приведения лесного участка в первоначальное состояние, на момент проверки лесовосстановительные работы юридическим лицом не проведены, лесной участок министерству не передан, неустойка с правонарушителя не взыскана. В этой связи Архангельским межрайонным природоохранным прокурором в 2020 г. министру природных ресурсов и лесопромышленного комплекса области внесено представление (на рассмотрении). Организованы работы по осуществлению рекультивации земель лесного фонда. Так, осуществляется снос возведенных строений, подготовлена почва для создания лесных культур. В 2021 г. запланировано восстановление плодородного слоя почв путем завоза и разравнивания плодородного слоя, внесения минеральных удобрений и сплошная посадка сеянцев сосны с закрытой корневой системой* *(№ КЛ-2300 от 03.09.2019).*

Обращения, связанные с охраной водных объектов, касались вопросов соблюдения режима санитарной охраны береговой полосы, ограничения доступа граждан к водным объектам, а также их загрязнения в результате несоблюдения производственными предприятиями требований природоохранного законодательства. Такие нарушения приводят к масштабным экологическим катастрофам.

*Так, 29 мая 2020 г. на территории ТЭЦ-3 в г. Норильске в результате просадки бетонной площадки и разгерметизации резервуара разлилось 21 163 тонны нефтепродуктов. Горючее попало в ручей Безымянный и реки Далдыкан и Амбарная, которая впадает в озеро Пясино. В Красноярском крае после аварии был введен режим чрезвычайной ситуации. Окружающей среде причинен колоссальный ущерб. Следует отметить, что Арбитражный суд Красноярского края удовлетворил иск Енисейского межрегионального управления Росприроднадзора к АО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в связи с аварией на норильской ТЭЦ и взыскании около 146,2 млрд руб.*

В области охраны водных объектов сохраняет значимость высказанная в тематическом докладе Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации» рекомендация об обеспечении разработки и реализации программных документов, направленных на сохранение отдельных водных объектов, характеризующихся высокой степенью загрязнения и низким качеством воды[[379]](#footnote-379).

Отдельную группу составили обращения по вопросам права пользования землей. В 2020 году их поступило 489 (в 2019 году — 662). Тематика и динамика показаны на рис. 58.

Преобладающая часть обращений рассматриваемой группы касалась разрешения земельных споров между гражданами: согласования границ земельных участков, соблюдения требований законодательства при возведении построек на земельных участках, определения порядка пользования участками и распределения долей собственников в праве общей долевой собственности на объекты недвижимости, исполнения обязательств по сделкам с земельными участками. Поскольку эта категория споров не относится к компетенции Уполномоченного, заявителям в основном давались разъяснения.

*В рамках частноправового спора между гражданами С. и Б. поступила жалоба от С., в которой содержалась просьба защитить его права в вопросе им же нарушенных требований градостроительного законодательства и несоблюдения границ земельных участков при строительстве дома. В ходе судебных разбирательств суд признал возведенный С. дом самовольной постройкой и обязал снести его. Проверка, проведенная по инициативе Уполномоченного, также показала, что С. все же нарушил право смежного землепользования с Б. и пересек границы принадлежащего Б. земельного участка. В этом случае защита интересов С. могла повлечь нарушение прав Б., о чем заявителю были направлены соответствующие разъяснения* *19 февраля 2020 г. (№ С-289 от 19.02.2020, № к С-289 от 10.03.2020).*

Необходимо отметить, что в 2020 году приняты меры, направленные на обеспечение единообразия судебной практики по данной категории дел. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации приняты разъяснения, которые позволят укрепить гарантии прав землепользователей, повысят обоснованность судебных решений при признании прав на самовольные постройки[[380]](#footnote-380).

Положительным шагом в этом направлении является внесение Правительством Российской Федерацию в Государственную Думу законопроекта о гаражной амнистии[[381]](#footnote-381). Он позволит многим гражданам решить проблемы с оформлением прав на объекты недвижимости, которые ранее оформить было фактически невозможно. Надеемся на ускорение его принятия.

Граждане затрагивали также вопросы исправления ошибок в Едином государственном реестре недвижимости (далее — ЕГРН), сообщалось о наличии массовой реестровой ошибки, препятствующей в реализации прав на земельные участки и расположенные на них постройки.

*Гражданка Д.,* *относящаяся к льготной категории граждан, обратилась по вопросу устранения в сведениях ЕГРН реестровых ошибок, препятствующих постановке на кадастровый учет земельного участка, предоставленного ей в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства. Из ответа администрации Всеволожского муниципального района Ленинградской области следует, что, поскольку право заявителя на предоставление земельного участка в соответствии с законодательством Ленинградской области*[[382]](#footnote-382) *реализовано, предоставление иного земельного участка взамен имеющегося не представляется возможным. В целях разрешения сложившейся ситуации Д. рекомендовано обратиться в судебные органы, инициировав земельный спор. Одновременно управлением Росреестра по Ленинградской области сообщено, что факт наличия (отсутствия) реестровой ошибки может быть установлен только при проведении кадастровых работ. Для разрешения данной проблемы Уполномоченным в Генпрокуратуру России направлено соответствующее обращение, ситуация остается на контроле (№ Д-644 от 05.08.2020).*

Ряд обращений поступили по вопросам, связанным с предоставлением гражданам в собственность либо в аренду земельных участков, их истребованием в собственность государства, а также с оформлением земельных правоотношений.

В отдельных обращениях граждане затрагивали вопросы исчисления и взыскания платежей за землю, включая налоги и арендную плату, установления кадастровой стоимости земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости.

Житель Московской области Х. обратился с жалобой на бездействие должностных лиц территориального налогового органа по вопросу перерасчета земельного налога в связи с выявленной ошибкой в определении кадастровой стоимости земельных участков. Из-за этой ошибки заявитель рисковал систематически нести излишние финансовые потери, т.е. постоянно переплачивать. Для того чтобы защитить права Х., Уполномоченный инициировала в ФНС России проверку, по результатам которой сведения о кадастровой стоимости земельных участков Х. были актуализированы. Произведена корректировка начислений земельного налога за 2015–2017 гг. (№ Х-30 от 30.01.2020).

По результатам рассмотрения обращений во взаимодействии с прокуратурой, природоохранными органами и органами местного самоуправления 47 жалоб нашли положительное разрешение. По 9 жалобам оказано содействие в восстановлении прав неопределенного круга лиц, всего в сфере охраны окружающей среды и землепользования оказано содействие в восстановлении прав 213 281 человека.

По результатам инициированных Уполномоченным проверок органами прокуратуры в адрес должностных лиц органов местного самоуправления и юридических лиц внесено 7 представлений, направлено 1 административное исковое заявление в суд, 1 должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, 2 юридических лица и 2 должностных — к административной.

Рассмотрение обращений граждан и мониторинг правоприменительной практики позволяют назвать ряд системных проблем, имеющих место в сфере землепользования и защиты права граждан на благоприятную окружающую среду.

Сохраняется проблема обеспечения прав граждан, проживающих в границах особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ), на что Уполномоченный указывала в Докладе за 2018 год. Новое звучание в 2020 году данная проблема приобрела в связи с коллективными обращениями жителей центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

Люди жаловались на ограничения права собственности на земельные участки, а также на ограничения видов хозяйственной деятельности. По мнению заявителей, соблюдение правовых режимов особой охраны указанной зоны отрицательно влияет на социально-экономическое развитие региона, а также на условия проживания местного населения. Одновременно с этим они просили о содействии в предотвращении негативного воздействия на состояние экологической системы Байкала. В ноябре 2020 г. Уполномоченным осуществлен выезд в Республику Бурятия для проведения специального совещания совместно с руководством органов законодательной и исполнительной власти на тему «Актуальные вопросы экологии озера Байкал» с участием обратившихся жителей, по результатам которого в декабре 2020 г. Уполномоченный обратилась к председателю Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н.П. Николаеву с предложениями по совершенствованию законодательства, регулирующего правовой режим особо охраняемых природных территорий. Предложения Уполномоченного учтены в принятом Федеральном законе от 30 декабря 2020 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» (№ КЛ-821\* от 12.03.2020).

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 г. № 1819 утверждены правила предоставления субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, расположенным на Байкальской природной территории. Эти субсидии предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Сохранение озера Байкал», входящего в состав национального проекта «Экология»[[383]](#footnote-383).

Вариантом решения проблемы землепользователей на особо охраняемых природных территориях может стать установление особого порядка использования земельных участков в границах населенных пунктов, расположенных на этих территориях.

Применительно к национальным паркам государством уже предпринимаются шаги в указанном направлении: принят федеральный закон, предусматривающий сохранение в гражданском обороте земельных участков в границах населенных пунктов, расположенных в зонах хозяйственного назначения национальных парков[[384]](#footnote-384).

*В нем нашли отражение и предложения Уполномоченного о возможности предоставления в собственность граждан земельных участков в указанных зонах. По мнению Уполномоченного, реализация положений принятого федерального закона позволит существенно снизить общественную напряженность, а также обеспечить права населения на строительство и реконструкцию социальных объектов, выполнение социальных программ, передачу земли в муниципальную и частную собственность (№ ТМ59678-221 от 29.12.2020)*.

Предлагается распространить данный опыт и на особо охраняемые природные территории. Оптимальным способом урегулирования данной проблемы может явиться исключение населенных пунктов из границ ООПТ. Компромиссным вариантом — установление отдельного порядка использования земельных участков гражданами для личных целей в границах населенных пунктов, расположенных на территориях ООПТ, с исключением общих требований к строительству объектов капитального строительства на территориях ООПТ в отношении земельных участков, предоставленных гражданам для строительства индивидуальных жилых и садовых домов на предназначенных для этих целей земельных участках.

Серьезной экологической проблемой остается ситуация с повышенным загрязнением атмосферного воздуха в промышленных регионах и крупных городах. К сожалению, в действующем градостроительном законодательстве отсутствуют эффективные правовые механизмы учета экологических факторов при принятии градостроительных решений, что приводит к утверждению недостаточно обоснованных градостроительных документов, непосредственно нарушающих права местного населения и правообладателей недвижимости.

Ни в Градостроительном кодексе Российской Федерации, ни в подзаконных актах градостроительного регулирования юридически не закреплены требования к наличию экологического раздела в документах территориального планирования, не установлена методика учета экологических факторов при разработке документов территориального планирования. При этом с 2006 года проекты градостроительных документов не являются объектами государственной экологической экспертизы.

Проблему экологической обоснованности документов территориального планирования могло бы решить внедрение в процедуру подготовки данных документов правового института стратегической экологической оценки (СЭО), которая широко используется в природоохранной практике Европейского союза и некоторых стран СНГ.

По-прежнему остаются нерешенными вопросы компенсационных мер гражданам, проживающим на загрязненных территориях и страдающим от повышенного содержания загрязняющих и токсичных веществ в атмосферном воздухе. До настоящего времени отсутствует законодательство о зонах экологического бедствия, предусматривающее систему социальных компенсаций и гарантий гражданам, проживающим на высокозагрязненных территориях, отсылка к которому много лет присутствует в статье 57 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[[385]](#footnote-385).

Анализ обращений граждан указывает на сложности в реализации требований санитарно-эпидемиологического законодательства в части установления, изменения и соблюдения режима санитарно-защитных зон, важнейшим из которых является длительное согласование проектов санитарно-защитных зон предприятий, фактически парализующее их работу.

В результате совместной работы с уполномоченным по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой по жалобе генерального директора ООО «Новопышминское» И. на бездействие должностных лиц Роспотребнадзора решением заместителя руководителя Роспотребнадзора установлена санитарно-защитная зона, обеспечивающая возможность нормального функционирования предприятия. Однако в марте 2020 г. от регионального уполномоченного в интересах работников ООО «Новопышминское» поступило новое обращение. Дело в том, что в филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО из регионального управления Роспотребнадзора так и не поступили документы, содержащие сведения о санитарно-защитной зоне предприятия, которые необходимы, чтобы внести сведения в ЕГРН. С целью прояснения ситуации Уполномоченным направлен запрос в Роспотребнадзор. Из поступившего ответа следовало, что текстовое и графическое описание местоположения границ санитарно-защитной зоны требуют дальнейшей доработки, в связи с чем необходимо дополнительное предоставление ООО «Новопышминское» доработанного комплекта документов (№ КЛ-890 от 24.03.2020).

Наряду с изложенными сохраняют актуальность и другие предложения, на которые ранее Уполномоченный указывала в ежегодных докладах: о создании в Российской Федерации полноценной системы экологического мониторинга (2019 год); о принятии мер по защите прав граждан на недвижимое имущество, расположенное у осей газопроводов, в случае, когда размещение принадлежащих гражданам жилых строений в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения осуществлено вследствие действий (бездействия) местной администрации или собственника объектов газового хозяйства (2016 год); об усилении контроля за исполнением нормативных правовых актов, регулирующих сферу охраны окружающей среды и ответственность за нарушение правил сбора и переработки отходов (тематический доклад Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации», 2018).

Глава 4
СОБЛЮДЕНИЕ И ЗАЩИТА
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

4.1. Общие вопросы соблюдения
и защиты прав человека
в уголовном процессе

В рейтинге обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2020 году, вопросы защиты прав человека в уголовном процессе, как и в предыдущие годы, занимают первое место по количеству. Это очень тревожная тенденция. Чрезмерная суровость уголовно-процессуальных процедур и наказаний, как и слишком высокий уровень либерализации уголовно-процессуальной деятельности, не отвечающей запросу общества, опасны для устойчивого развития цивилизационного пространства, являются детонаторами социальных катаклизмов, приводят к потере веры в справедливость, снижают уровень доверия к власти. История нашего государства подтверждала это неоднократно. Поэтому хотелось бы особо обратить внимание компетентных органов на необходимость принять дополнительные меры по повышению гарантий прав граждан в этом сегменте общественных отношений, особенно на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

«Обеспечение доступа к правосудию для всех» является одной из целей развития в ХХI веке, закрепленной в международном акте «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»[[386]](#footnote-386), принятом ООН в 2015 году, и продвигаемой с помощью инструментариев наднациональных органов по защите прав человека, интеграционных процессов и обменов лучшими практиками. В большинстве государств — членов ООН и Совета Европы данная тема является наиболее острой.

Ежегодно в уголовно-процессуальную сферу вовлекаются сотни тысяч граждан. Их точное число определить крайне сложно. Помимо тех, кто получил правовой статус участника уголовного процесса (свидетель, подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, потерпевший и т.д.), существует широкий круг лиц, с которыми у участников уголовного процесса имеются социальные связи (родные и близкие, сослуживцы и соседи, просто знакомые), поэтому системные проблемы в сфере уголовного процесса касаются прав и законных интересов большой группы населения и влияют на настроения в обществе в целом.

В 2020 году зарегистрировано свыше 2044,2 тыс. преступлений (+1%); в 2019 году — 2024,3 тыс. преступлений; в 2018 году — 1991,5 тыс. преступлений; в 2017 году — 2058,4 тыс. преступлений.

Ущерб от преступлений за 2020 год составил 512,8 млрд руб. (в 2019 году — 627,7 млрд руб.; в 2018 году — 563,1 млрд руб.; в 2017 году — 405,5 млрд руб.)[[387]](#footnote-387).

В результате преступных посягательств за 2020 год погибло 22,7 тыс. человек (–5,2%), здоровью 35,6 тыс. человек (–6,9%) причинен тяжкий вред (в 2019 году — 23,9/38,3 тыс.; в 2018 году — 26/41 тыс.; в 2017 году — 29,3/50,8 тыс.)[[388]](#footnote-388).

Наряду с данными официально учтенной преступности, необходимо принимать во внимание ее латентную составляющую, то есть преступность, о которой не становится известно по причине того, что пострадавшие не обращаются с заявлением о совершении в отношении них преступления.

Реальная преступность существенно выше той, которая учтена в официальной статистике.

Только в производстве следователей органов внутренних дел в 2020 году находилось более 1,7 млн уголовных дел. Расследовано более 1,2 млн уголовных дел, что на 4,3% больше показателя предыдущего года[[389]](#footnote-389).

Следует признать, что за последние годы государственная политика в уголовно-процессуальной сфере шаг за шагом становится более гуманной, прагматичной и отвечающей потребностям времени. И тем не менее, судя по результатам мониторинга, опросов общественного мнения, которые, к сожалению, применительно к этой сфере правозащитной деятельности проводятся крайне редко или не обнародуются, анализа жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного, следует сделать вывод, что именно уголовно-процессуальная деятельность является главным мерилом равенства и справедливости в обществе и имеет не только правовой, но и глубоко философский смысл, поскольку выстраивает отношения уровня «человек — общество», «гражданин — государство» в одной из самых чувствительных областей жизни.

За совершение преступлений в 2020 году осуждено 621,2 тыс. человек (в 2019 году — 620 тыс.; в 2018 году — 681 тыс.; в 2017 году — 724,7 тыс.)[[390]](#footnote-390).

С учетом масштабов уголовного преследования тема защиты прав человека в уголовном процессе продолжает оставаться одной из самых волнующих россиян.

О наличии системных проблем в уголовном процессе можно судить по динамике и тематике жалоб, рассматриваемых надзорными и судебными органами Российской Федерации, ЕСПЧ, а также обращений, поступающих к Уполномоченному.

За январь — октябрь 2020 года при производстве дознания и следствия в органах прокуратуры выявлено 4,2 млн нарушений (в 2019 году — 5,1 млн; в 2018 году — 5,1 млн; в 2017 году — 5,1 млн)[[391]](#footnote-391).

Только в первом полугодии 2020 года в суды поступило 50 438 жалоб на действия (бездействие) следователей и дознавателей, 1969 из которых удовлетворено. При этом производство по 37 976 жалобам из числа рассмотренных судом прекращено, в том числе в связи с тем, что нарушения, на которые указывали заявители, устранялись органами предварительного расследования и прокурорами до вынесения судебного решения (в 2019 году — поступило 120 102, удовлетворено 5301, прекращено 92 199; в 2018 году — поступило 121 881, удовлетворено 5416, прекращено 93 615)[[392]](#footnote-392).

О повышенном внимании к вопросам соблюдения прав человека в уголовном процессе свидетельствует и практика ЕСПЧ. В 2020 году ЕСПЧ удовлетворил 330 исков против России в связи с нарушением статьи 3 «Запрещение пыток», статьи 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» и статьи 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Европейской конвенции по правам человека. Общая сумма выплаченной компенсации по данным решениям составляет более 7,8 млн евро[[393]](#footnote-393).

В 2020 году к Уполномоченному поступило 11 469 обращений по вопросам защиты прав человека в уголовном процессе. Это примерно на уровне прошлых лет (в 2019 году — 12 168, в 2018 году — 11 191), в том числе: 8264 — в защиту прав подозреваемых, обвиняемых и подсудимых; 3205 — в защиту прав потерпевших; 709 — в защиту прав иных участников уголовного процесса, включая адвокатов, свидетелей, экспертов и др.

Тематика и динамика обращений показаны на рис. 60.

Характер поступающих обращений свидетельствует о существующих тенденциях в вопросах соблюдения прав участников уголовного судопроизводства. Количество жалоб на нарушения при рассмотрении уголовных дел в судах существенно уменьшилось — на 16,7% по сравнению с 2019 годом и на 17,9% по сравнению с 2018 годом. Это стало следствием проведения политики гуманизации уголовного судопроизводства: активного использования назначения наказаний в виде судебного штрафа, введения надрегиональных апелляционных и кассационных судов.

Количество жалоб на нарушение прав граждан в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного следствия также немного снизилось (2019 год — 7607, 2020 год — 7179). Как и в прежние годы, они касались обоснованности отказов в возбуждении уголовных дел, законности привлечения к уголовной ответственности, длительности сроков расследования преступлений, избрания и продления меры пресечения в виде заключения под стражу, воспрепятствования праву на защиту, применения недозволенных методов воздействия.

По фактам, изложенным в обращениях, поступивших к Уполномоченному, проведено 4400 проверок, по результатам которых органами прокуратуры внесено 385 актов реагирования, в том числе 182 представления и 203 требования об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 49 должностных лиц органов предварительного расследования.

Оказано содействие в восстановлении прав 677 участников уголовного процесса. Пересмотрено 5 приговоров, 313 постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду необоснованности этих процессуальных решений, 78 процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия или дознания, 18 постановлений о прекращении уголовного дела, возбуждено 30 уголовных дел. В отношении 9 лиц изменена мера пресечения в виде заключения под стражу на иную, не связанную с лишением свободы.

Самую большую группу обращений составляют жалобы по вопросам объективности, полноты и сроков расследования. Такие обращения в равной степени поступали как от подозреваемых, обвиняемых, так и от потерпевших[[394]](#footnote-394).

Необъективность и неполнота расследования, выражающиеся в неустановлении всех обстоятельств, подлежащих доказыванию, во многих случаях обусловливают вынесение необоснованных и незаконных процессуальных решений, которые становятся препятствием в доступе к правосудию и влекут несоблюдение требований закона о разумности срока уголовного судопроизводства.

*Одним из ярких примеров этому является уголовное преследование М., которое длится на протяжении более 14 лет. При этом за вменяемое ей преступление приговором Кузьминского районного суда г. Москвы от 4 сентября 2008 г. она была осуждена к 5,5 года лишения свободы, 3,5 из которых М. отбыла реально в изоляции от общества. Указанный приговор был отменен постановлением Президиума Московского городского суда от 4 декабря 2009 г. Для устранения препятствий рассмотрения уголовного дела в суде предварительное следствие было возобновлено, после чего велось более 10 лет, и в конечном итоге уголовное дело было направлено в суд для рассмотрения по существу. Спустя столь длительное время с момента возбуждения уголовного дела, в нарушение всех разумных сроков уголовного судопроизводства, приговором Кузьминского районного суда г. Москвы от 13 ноября 2020 г. М. осуждена к 5 годам лишения свободы. В настоящее время приговор обжалован, М. добивается своей полной реабилитации.*

Свыше 6 лет тянется расследование уголовного дела, возбужденного в 2014 г. в отношении Л. — экс-президента одной из корпораций, производство по которому неоднократно приостанавливалось и возобновлялось. В марте 2020 г. Следственный комитет России предъявил Л. новое обвинение в злоупотреблениях на несколько млрд руб. Л. — единственный фигурант дела. Следствие продолжается, обвиняемый находится под подпиской о невыезде (№ Л-507 от 25.06.2020).

В 2020 году поступило 1694 жалобы на необоснованные и незаконные процессуальные решения. В основном по фактам отказов в возбуждении уголовного дела.

*СЧ СУ УВД по ЮАО ГУ МВД России по г. Москве неоднократно принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению Г. по поводу мошенничества с его квартирой. Анализ жалобы показал, что они принимались без достаточных на то оснований. Прокуратурой Москвы по просьбе Уполномоченного проведена проверка. Незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела прокурором отменено, материал направлен в следственный орган для дополнительной проверки и решения вопроса об уголовном преследовании по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. По итогам дополнительной проверки возбуждено уголовное дело (№ П-645 от 03.06.2020).*

На втором месте по количеству находятся обращения по вопросам обоснованности и справедливости приговоров. Данная группа обращений включает в себя как жалобы осужденных, оспаривающих обоснованность состоявшихся судебных решений и справедливость назначенного наказания, так и жалобы потерпевших, не согласных с мягкостью приговоров и квалификацией действий виновного.

Анализ статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации показывает, что создание в рамках судебной реформы надрегиональных апелляционных и кассационных судов дало положительные результаты.

В 2020 году апелляционной инстанцией отменено 16 284 обвинительных (в 2019 году — 4393) и 521 оправдательный (в 2019 году — 424) приговор. В этот же период изменено 12 253 приговора (в 2019 году — 12 386). Судом кассационной инстанции по жалобам и представлениям рассмотрено 21 857 уголовных дел, из них 11 350 удовлетворены[[395]](#footnote-395).

Как показывает анализ результатов работы с жалобами участников уголовного процесса, причиной их обращений в апелляционные и кассационные инстанции является отсутствие в приговорах мотивов, по которым отвергаются представленные ими доказательства. Нередко вопреки требованиям Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре»[[396]](#footnote-396) в описательно-мотивировочной части приговора судами не дается оценки всем исследованным в судебном заседании доказательствам, не приводятся соображения, по которым те или иные доказательства отвергнуты судом.

Подобная практика не согласуется с гарантированным статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод правом на справедливое судебное разбирательство[[397]](#footnote-397) и конституционным принципом равенства всех перед законом и судом[[398]](#footnote-398), а также принципами уголовного права и уголовного процесса.

Вместе с тем следует отметить положительную тенденцию к снижению количества жалоб данной категории, подаваемых гражданами России в ЕСПЧ (рис. 61).

В 2020 году существенные коррективы в реализацию прав участников уголовного процесса внесло распространение новой коронавирусной инфекции.

Своевременно принятые предписания Президиума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации по введению ограничительных мер при осуществлении судопроизводства[[399]](#footnote-399), методические рекомендации органов предварительного следствия, дознания и прокуратуры[[400]](#footnote-400), с одной стороны, способствовали воспрепятствованию распространению этого опасного заболевания. С другой стороны — повлияли на существующий порядок уголовно-процессуальной деятельности компетентных органов и судов: откладывались допросы, очные ставки, другие процессуальные действия, рассмотрение дел в судах.

По вопросам соблюдения прав участников уголовного процесса в связи с пандемией в адрес Уполномоченного поступило 306 обращений.

Самая большая группа обращений касалась объективности, полноты и сроков предварительного расследования (125 обращений*).* В них граждане зачастую жаловались как на проведение следственных действий в период ограничительных мероприятий и вынужденное нарушение самоизоляции по этой причине, так и на непроведение необходимых процессуальных действий в связи с противоэпидемическими мерами.

*На горячую линию поступило обращение в защиту обвиняемого Р., которому срок содержания под стражей для ознакомления с материалами уголовного дела был продлен на два месяца. При этом ознакомление в действительности не производилось, так как шел период противоэпидемиологических мероприятий (№ Р-3 от 26.06.2020).*

*В другом случае обратился подсудимый Ш. с просьбой оказать ему помощь в отложении судебных заседаний на время действия карантина в связи с наличием хронических заболеваний и преклонного возраста. Данное обращение было направлено председателю указанного суда. Суд, в свою очередь, отложил заседания до июня 2020 г. (№ Ш-28 от 10.04.2020).*

По вопросам объективности, полноты и сроков проведения доследственных проверок, а также обоснованности избрания и продления меры пресечения в виде заключения под стражу на горячую линию Уполномоченного поступило 110 обращений. Пандемия актуализировала проблемные вопросы практики избрания указанной меры пресечения.

Исходя из принципа гуманности и приоритета охраны жизни и здоровья, полагаем, что в ситуации, в которой оказалось общество в связи с распространением новой опасной для жизни и здоровья коронавирусной инфекции, практику избрания меры пресечения в виде заключения под стражу целесообразно было бы пересмотреть в пользу более широкого применения таких мер пресечения, как домашний арест и залог в отношении лиц, совершивших умышленные преступления в сфере экономики, преступления по неосторожности, а также иные ненасильственные преступления небольшой и средней тяжести.

В связи с этим представляется положительной динамика уменьшения количества поступивших в суды города Москвы материалов, касающихся избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. По данным Московского городского суда, в период проведения карантинных мероприятий (с 1 марта 2020 г. по 11 апреля 2020 г.) в судах города Москвы зарегистрировано 1000 материалов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, что существенно меньше, чем в обозначенный период прошлых лет (в 2019 году — 1221; в 2018 году — 1414).

По вопросам законности, обоснованности и справедливости приговоров по уголовным делам на горячую линию поступило 48 обращений. В период ограничительных мероприятий проблемный характер носили вопросы обжалования вынесенных приговоров, когда 10-дневный срок апелляционного обжалования истекал, а текст приговора участникам процесса не выдавался. В этом случае стороны были вынуждены подавать предварительную апелляционную жалобу, а в случае пропуска срока подачи апелляционной жалобы в условиях ограничения в работе судов — ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока. На наш взгляд, это создавало дополнительные препятствия для реализации процессуальных прав участников уголовного судопроизводства.

Президиум Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г. опубликовал «Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1»[[401]](#footnote-401), в котором ориентированы суды на то, что сроки совершения процессуальных действий лицами, участвующими в деле, пропущенные в связи с введенными мерами по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (ограничение свободного перемещения граждан, их нахождения в общественных местах, государственных и иных учреждениях, изменения в работе органов и организаций), подлежат восстановлению в соответствии с процессуальным законодательством. Однако распространение коронавируса не является универсальным обстоятельством непреодолимой силы, пропущенные процессуальные сроки могут быть признаны подлежащими восстановлению по решению председателя суда.

С учетом обозначенных проблем необходимо отметить, что деятельность органов дознания, следствия и суда во время действия ограничительных мероприятий требует особой нормативной регламентации. В действующей редакции УПК РФ отсутствуют специальные нормы, которые бы регулировали порядок производства по уголовным делам в условиях пандемии и других чрезвычайных обстоятельств. Эти обстоятельства не являются в настоящее время основанием для продления сроков расследования или приостановления производства. Между тем участники конкретного дела могут быть больны, находиться на самоизоляции в связи с контактами с заболевшими лицами, входить в возрастную группу старше 65 лет или иметь хронические заболевания и т.д.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в действующее уголовно-процессуальное законодательство, которые позволят в будущем учитывать процессуальные особенности расследования уголовных дел в случае возникновения эпидемий или иных чрезвычайных ситуаций, представляющих угрозу безопасности человека и гражданина. В частности, речь идет о нормах, которые бы предусматривали: возможность приостановления производства по уголовному делу по специальному основанию, связанному с особым режимом (режимом чрезвычайного положения или режимом повышенной готовности), которое предусматривало бы также возможность возобновления производства после окончания такого режима или до его окончания по мотивированному ходатайству участников уголовного процесса; процедуры, обеспечивающие непрерывное производство по уголовному делу с лицами, которым избрана мера пресечения в виде заключения под стражу (с применением видеосвязи, электронного документооборота и т.п.)[[402]](#footnote-402).

Кроме того, необходимо расширить возможности применения видео-конференц-связи в уголовном процессе, в частности при производстве следственных действий на досудебной стадии уголовного судопроизводства, аналогично положениям УПК РФ, которые устанавливают для суда возможность допроса потерпевшего и свидетеля на стадии рассмотрения уголовного дела путем использования систем видео-конференц-связи.

Правоприменительная практика свидетельствует также об актуальности ряда других проблем, связанных с обеспечением прав человека в уголовном процессе. Они поднимались Уполномоченным и его представителями на форумах 23–24 января 2020 г. и 9 июня 2020 г., организованных Московским юридическим университетом им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 23 июля 2020 г. — Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что в 2020 году были реализованы некоторые предложения по укреплению гарантий прав участников уголовного процесса, высказанные на этот счет в предыдущих докладах.

В своем ежегодном Докладе за 2019 год Уполномоченный предлагала осуществить реформирование стадии возбуждения уголовного дела в целях обеспечения неукоснительного соблюдения прав заявителей. В сентябре 2020 года вопрос «О дополнительных мерах по защите прав и интересов граждан, пострадавших от преступных посягательств» рассмотрен на оперативном совещании Совета Безопасности Российской Федерации, в решении которого предусматривается поручение Государственной Думе и Совету Федерации проработать вопросы о внесении изменений в законодательство, расширяющих правовые гарантии защиты прав заявителя и потерпевшего[[403]](#footnote-403).

Внесены изменения в УПК РФ, касающиеся разумного срока уголовного судопроизводства, в который теперь входит период со дня подачи заявления или сообщения о преступлении до дня прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора[[404]](#footnote-404).

Принципиальное значение для развития уголовной политики современной России по пути гуманизма и справедливости имеет скорейшее принятие внесенного в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации проекта федерального закона № 1112019-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»[[405]](#footnote-405). Уполномоченный неоднократно в ежегодных докладах за 2016–2019 годы указывала на своевременность принятия данной законодательной инициативы и с удовлетворением отмечает, что после серьезнейшей проработки с компетентными органами государственной власти и экспертным сообществом соответствующий законопроект увидел свет[[406]](#footnote-406). Как указано в пояснительной записке к законопроекту, предлагается отнести к категории уголовного проступка 112 составов преступлений, включая 53 состава преступлений в сфере экономики, ответственность за которые предусмотрена статьями раздела VIII УК РФ (главы 21, 22 и 23). Категория уголовного проступка потенциально может быть распространена на 68 044 лиц, в том числе на 49 657 (72,97%) лиц, совершивших преступления в сфере экономики.

4.2. Защита прав обвиняемых

Особенности процессуального статуса подозреваемого, обвиняемого и подсудимого (далее — обвиняемый) заключаются в том, что к нему законно могут применяться меры государственного принуждения, вплоть до лишения свободы, но именно это обстоятельство и требует максимального контроля соблюдения его прав. Обвиняемый — это единственная сторона уголовного процесса, в отношении которой в ходе расследования преступления допускаются процессуальные действия, связанные с вторжением в личную и семейную жизнь, отстранением от должности, ограничением права свободно общаться с родными и близкими людьми, распоряжаться своим имуществом, и др.

Данное обстоятельство, безусловно, связано с моральными страданиями, репутационными и материальными потерями, причем не только для него, но и для его ближнего круга, в том числе детей, когда неотвратимость процессуальных действий (обыски, аресты, изъятия и т.д.) часто становится для них психологическим потрясением. Нередко даже оправданный человек еще долго не может оправиться от такого удара судьбы и вернуться к прежней жизни. Поэтому международное и национальное законодательство устанавливает систему гарантий прав обвиняемого, ограждаю­щих его от необоснованного уголовного преследования[[407]](#footnote-407).

И тем не менее, как показывает анализ решений высших органов судебной власти, прокурорского надзора и ведомственного контроля, а также обращений граждан к Уполномоченному, в уголовно-процессуальной сфере есть большое количество проблем, возникающих на пути решения одной из сложнейших задач — обеспечить защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В 2020 году по вопросам защиты прав обвиняемых поступило 8264 обращения. Их тематика и динамика показаны на рис. 62.

В большинстве случаев доводы, содержавшиеся в жалобах обвиняемых, в ходе собственных изучений представленных материалов и проверок, а также проверок, проводимых по просьбе Уполномоченного органами прокуратуры, судами, вышестоящими органами дознания и предварительного следствия, не подтверждаются. Однако они указывают на болевые точки, имеющиеся в уголовном процессе при установлении вины обвиняемых и осужденных.

Традиционно самую многочисленную группу обращений образуют обращения на объективность, полноту, длительность сроков уголовного преследования.

Более половины жалоб указанной группы (58%) касалось обоснованности и законности привлечения к уголовной ответственности. Обвиняемые и их представители жаловались на действия и решения органов дознания и предварительного следствия, связанные с рассмотрением обращений о преступлении, возбуждением уголовного дела, со сбором и оценкой доказательств по уголовному делу.

*По жалобе И. на необоснованное привлечение к уголовной ответственности по ч. 3 ст. 260 и по ч. 1 ст. 158 УК РФ Уполномоченный неоднократно обращалась в органы прокуратуры Архангельской области с просьбой провести проверку. Из жалобы следовало, что в 2014 г. по заявлению главы поселения о незаконной вырубке деревьев на сумму свыше 250 тыс. руб. возбуждено уголовное дело, однако земельный участок, на котором производилась вырубка, был выделен И. для ведения хозяйства другим районным образованием, у руководства которого к И. претензий к эксплуатации участка не было. После неоднократных проверок органами прокуратуры принято решение о прекращении уголовного преследования И. и признании за ним права на реабилитацию* (№ И-296 *от 16.12.2019).*

На системный характер проблемы оценки и собирания доказательств указывает официальная статистика. По данным Генпрокуратуры России, в 2016 году по реабилитирующим основаниям органами предварительного расследования и вступившими в законную силу решениями судов признано право на реабилитацию в связи с незаконным уголовным преследованием в отношении 18 767 лиц; в 2017 году — 18 543; в 2018 году — 18 497; в 2019 году — 18 423; в 2020 году — 15 935[[408]](#footnote-408).

На прежнем уровне сохранилось количество жалоб на необоснованность избрания и длительность сроков содержания под стражей (656). К сожалению, здесь традиционно поступает большое количество жалоб от предпринимателей (98), лиц, имеющих заболевания (56), и женщин (75).

К сожалению, зачастую решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу принимаются органом предварительного расследования исходя из соображений «целесообразности», с целью обеспечения наиболее благоприятных условий для следствия, а не исходя из смысла закона, не допускающего в силу части 4 статьи 7 УПК РФ принятия процессуальных решений на основе неподкрепленных фактами предположений о том, что обвиняемый может скрыться или иным образом воспрепятствовать расследованию. Также нередко не соблюдаются требования закона, обязывающего на любой стадии производства по уголовному делу проверять наличие предусмотренных статьей 97 УПК РФ оснований, которые должны подтверждаться достоверными сведениями и доказательствами.

Между тем позиция Верховного Суда Российской Федерации на этот счет однозначна: в качестве оснований для избрания меры пресечения в виде заключения под стражу могут быть признаны такие фактические обстоятельства, которые свидетельствуют о реальной возможности совершения обвиняемым, подозреваемым действий, указанных в статье 97 УПК РФ, и невозможности беспрепятственного осуществления уголовного судопроизводства посредством применения иной меры пресечения. Очередной раз внимание судов на данное обстоятельство обращено в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № 7[[409]](#footnote-409), которым внесены существенные уточнения в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога»[[410]](#footnote-410).

Статистика Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации свидетельствует, что судами удовлетворяется подавляющее большинство ходатайств органов предварительного расследования о заключении под стражу обвиняемых (подозреваемых) в совершении преступлений. В 2020 году судами удовлетворено 88,2% ходатайств следователей об избрании столь строгой меры пресечения[[411]](#footnote-411).

Как показывает анализ судебных документов, нередко в своих постановлениях суды лишь перечисляют указанные следователем в ходатайстве о заключении под стражу обвиняемого (подозреваемого) основания, которые далеко не всегда являются аргументированными. Зачастую даже не указывают приведенные стороной защиты доводы в пользу избрания более мягкой, чем заключение под стражу, меры пресечения (домашний арест, залог).

Руководящие судебные документы обязывают указывать в постановлениях о заключении под стражу также доводы, свидетельствующие о том, что обвиняемые могут скрыться, оказать давление на участников уголовного судопроизводства или иным образом воспрепятствовать расследованию уголовного дела. Однако эти требования не всегда соблюдаются.

Много обращений поступает по поводу заключения под стражу в связи с обвинением в преступлениях, связанных с предпринимательской деятельностью. Порой мера пресечения в виде заключения под стражу избирается в отношении предпринимателей, ранее не судимых, обвиняемых в совершении преступлений, указанных в части 11 статьи 108 УПК РФ.

*Подобные примеры неоднократно встречаются в судебной практике. Так, кассационным определением Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2020 г. № 77-12/2020 отменено постановление Тверского районного суда г. Москвы от 14 марта 2019 г. о продлении срока содержания под стражей Н. и апелляционное постановление Московского городского суда от 3 апреля 2019 г.; содержание под стражей признано незаконным. Было установлено, что Н., обвиняемый в совершении преступления, которое исключает возможность избрания меры пресечения в виде содержания под стражей, занимается предпринимательской деятельностью и инкриминируемые деяния неразрывно связаны с этой деятельностью*[[412]](#footnote-412)*.*

Актуальность проблемы практики заключения под стражу подтверждается решениями ЕСПЧ. В 2020 году ЕСПЧ было вынесено 17 постановлений[[413]](#footnote-413) в отношении России о нарушении статьи 5 Конвенции «Право на свободу и личную неприкосновенность» в связи с необоснованно длительным предварительным заключением. Присуждена компенсация в размере 610 782 евро в отношении 126 заявителей[[414]](#footnote-414).

Все названное выше свидетельствует о необходимости внесения соответствующих корректив в практику избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. В отношении лиц, совершивших впервые преступления против собственности без причинения или угрозы причинения вреда здоровью потерпевшего, можно было бы ввести альтернативную меру в виде залога в размере вменяемого в вину ущерба.

В отношении женщин, имеющих детей в возрасте до 14 лет, является оправданным ограничение на избрание меры пресечения в виде заключения под стражу, включив эту категорию обвиняемых (подозреваемых) в часть 2 статьи 108 УПК РФ, допускаю­щую применение данной меры пресечения только за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

По результатам принятых мер совместно с государственными органами оказано содействие в восстановлении прав 210 подозреваемых, обвиняемых и подсудимых. Отменено 5 приговоров, 36 постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду необоснованности этих процессуальных решений, 6 процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия, 2 постановления о прекращении уголовного дела по фактам применения недозволенных методов расследования; возобновлено расследование по 5 таким уголовным делам; возбуждено 2 уголовных дела. Изменена мера пресечения в виде заключения под стражу на иную в отношении 7 лиц; 11 граждан освобождены от уголовной ответственности, а уголовные дела в отношении них прекращены.

В ходе проверок по направленным Уполномоченным жалобам органами прокуратуры внесено 107 актов реагирования, в том числе 57 представлений и 50 требований об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 17 должностных лиц органов предварительного расследования.

Анализ поступающих обращений, мониторинг правоприменительной практики, результаты исследований экспертов, представленные на научных форумах, позволяют обозначить некоторые системные проблемы в сфере защиты прав подозреваемых, обвиняемых и подсудимых.

Требует продолжения работа государственных органов по гуманизации уголовной политики. В этом направлении за последние годы сделано немало. По данным Верховного Суда Российской Федерации, в результате совершенствования законодательства и правоприменительной практики за последние 10 лет количество осужденных к реальному лишению свободы сократилось на 114,1 тыс. лиц, или на 40% (с 289,2 тыс. лиц в 2009 году до 175,1 тыс. лиц в 2019 году)[[415]](#footnote-415).

C 2001 года количество лиц, к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу, сократилось почти в четыре раза — с 366 тыс. лиц в 2001 году до 94,6 тыс. лиц в 2019 году, из них 69,4 тыс. лиц (76%) обвинялись в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, а 54,9 тыс. лиц (57%) имели судимость.

Необходимо также отметить положительную тенденцию роста числа лиц, впервые совершивших преступления небольшой и средней тяжести, освобождаемых от уголовной ответственности с назначением им судебного штрафа. Новелла, предусматривающая такую возможность для лиц, возместивших ущерб или иным образом загладивших вред, причиненный преступлением, была введена в 2016 году. Она дала шанс человеку искупить вину за совершенное противоправное деяние без уголовного наказания и судимости. В первом полугодии 2020 года освобождено от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в отношении 17 937 обвиняемых, впервые совершивших преступления небольшой и средней тяжести (в 2019 году — 34 583; в 2018 году — 18 989; в 2017 году — 9638).

Выражаем надежду, что процесс гуманизации уголовной политики будет продолжен. Крупным шагом на этом пути явится введение института уголовного проступка. Как уже отмечалось, соответствующий законопроект Верховным Судом Российской Федерации внесен в Государственную Думу.

Актуальной остается проблема длительного содержания под стражей обвиняемых и подсудимых. По этой теме к Уполномоченному поступило 209 обращений. Уголовно-процессуальный закон ограничивает предельный срок содержания по стражей обвиняемых рамками предельных сроков, установленных частью 2 и частью 3 статьи 109 УПК РФ. При этом допускается многократное продление допустимого срока содержания под стражей. По мнению ЕСПЧ, любое продление свыше максимально допустимого срока противоречит принципу защиты от произвола, закрепленному в статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[[416]](#footnote-416).

Сложности возникают в следующем. В уголовно-процессуальном законе отсутствуют нормы, ограничивающие сроки применения мер принуждения на этапе ознакомления с уголовным делом по окончании расследования и в стадии судебного рассмотрения, когда завершены все процессуальные действия по формированию обвинительной доказательственной базы. Такой подход обусловлен требованиями международного права[[417]](#footnote-417), в соответствии с которыми каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления должен иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты. Обвиняемый и его защитник знакомятся с материалами уголовного дела без ограничения во времени (кроме случая, если обвиняемый и его защитник умышленно затягивают время ознакомления).

В целях обеспечения реализации обвиняемым права на подготовку к защите закон предусматривает возможность продлить срок содержания под стражей за рамками предельных сроков, установленных частью 2 и частью 3 статьи 109 УПК РФ (свыше 6 месяцев, 12 месяцев, 18 месяцев соответственно по категориям преступлений, в совершении которых лицо обвиняется), до момента окончания изучения материалов завершенного расследования уголовного дела.

Для решения данной проблемы представляется целесообразным установить запрет на продление срока содержания под стражей свыше 18 месяцев, в том числе включая время, необходимое для ознакомления обвиняемого с материалами уголовного дела, что ранее уже предлагалось в докладах Уполномоченного (2017 год, 2018 год).

Анализ обращений к Уполномоченному позволяет сделать вывод и о том, что суды в ряде случаев необоснованно продляют меру пресечения в виде содержания под стражей ввиду особенностей трактовки характера преступлений в сфере предпринимательской деятельности, преступлений против собственности (мошенничество). Позиция судов, связанная с тем, что преступные мошеннические действия противоречат существу предпринимательской деятельности, не основана на каких-либо конкретных доводах и является мнением, которое не дает представления о мотивах отказа в применении положений части 11 статьи 108 УПК РФ. При сложившемся в судебных решениях толковании и правоприменении положения части 11 статьи 108 УПК РФ приобретают признаки правовой фикции.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что «преступления следует считать совершенными в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность самостоятельно или участвующим в предпринимательской деятельности, осуществляемой юридическим лицом, и эти преступления непосредственно связаны с указанной деятельностью»[[418]](#footnote-418).

Такой позиции придерживается и ЕСПЧ.

*Примером может служить постановление ЕСПЧ от 19 июня 2018 г. по «Делу “Н.Г. (N.G.) против Российской Федерации”» (жалоба № 61744/11)*[[419]](#footnote-419). *ЕСПЧ пришел к выводу, что утверждение судов Российской Федерации об отсутствии связи между мошенничеством в банковской сфере, в котором обвинялась заявительница, и «предпринимательской деятельностью» не обосновано. Суды ни в одном из постановлений не разъяснили, что они понимали под сферой предпринимательской деятельности и почему деяния, вменявшиеся заявительнице (заключение кредитных договоров в качестве директора коммерческой организации без намерения выплаты долга), не относились к этой сфере.*

Актуальной является проблема защиты чести и достоинства личности в уголовном процессе. Прямо или косвенно этой темы касалось 189 обращений. Понуждение к даче показаний, грубое, иногда в присутствии детей, задержание подозреваемых, порой некорректное проведение обысков — все эти действия существенно нарушают права граждан.

Любое грубое поведение представителей правоохранительных органов к гражданам ЕСПЧ трактует как пытки и бесчеловечное и унижающее достоинство обращение[[420]](#footnote-420).

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб также позволяет сделать вывод о том, что при проведении доследственных проверок, следственных действий и осуществлении мер процессуального принуждения сотрудники правоохранительных органов не всегда действуют корректно.

Из жалобы в защиту прав У. следовало, что он обвиняется в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности. Со слов обвиняемого, обыск в его доме сотрудниками следственного органа ранним утром в присутствии его четверых малолетних детей и супруги-инвалида был воспринят им как акт психологического воздействия на него и членов его семьи (№ У-163 от 01.09.2020). Для проверки доводов заявителя Уполномоченным направлено обращение в органы прокуратуры. Мониторинг соблюдения прав У. в ходе расследования уголовного дела по его обвинению продолжается.

Причины данных нарушений Уполномоченный видит в несоблюдении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных служащих правоохранительных органов Российской Федерации (например, Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации)[[421]](#footnote-421).

К сожалению, закрепленные в указанных кодексах этики принципы и правила служебного поведения о проявлении корректности и внимания по отношению к гражданам на практике не всегда соответствуют основному смыслу и содержанию деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина, о чем нам пишут заявители. Подобные явления вызывают недоверие граждан к компетентным органам, а иногда и приводят к трагедиям.

В целях недопущения подобных ситуаций необходимо усилить ведомственный контроль за работой сотрудников следственных органов при осуществлении ими процессуальных действий.

Анализ жалоб, поступающих к Уполномоченному, позволяет сделать вывод об актуальности проблемы обеспечения права обвиняемых на защиту и юридическую помощь. Эта тема затрагивалась в более чем 539 обращениях.

Статьей 48 Конституции Российской Федерации гарантировано право на квалифицированную юридическую помощь, при этом любое ограничение данного права, связанное с его лишением для конкретного участника общественных отношений, может рассматриваться в качестве общественно опасного последствия применительно к ряду составов преступлений, в том числе предусмотренных статьей 285 и статьей 286 УК РФ.

Кроме того, взаимосвязанные положения статьи 48 Конституции Российской Федерации и статьи 18 Федеральный закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» гарантируют независимость профессиональной деятельности адвоката[[422]](#footnote-422).

Данные выводы основаны на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 23 января 2007 г. № 1-П[[423]](#footnote-423), которым определено, что «Общественные отношения по поводу оказания юридической помощи находятся во взаимосвязи с реализацией соответствующими субъектами конституционной обязанности государства по обеспечению надлежащих гарантий доступа каждого к правовым услугам и возможности привлечения каждым лицом, заинтересованным в совершении юридически значимых действий, квалифицированных специалистов в области права, именно поэтому они воплощают в себе публичный интерес, а оказание юридических услуг имеет публично-правовое значение».

Право каждого на получение квалифицированной юридической помощи служит гарантией осуществления других закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод, в частности на защиту своих прав всеми не запрещенными законом способами (часть 2 статьи 45), на судебную защиту (статья 46), на разбирательство дела судом на основе состязательности и равноправия сторон (часть 3 статьи 123), на что указывает Конституционный Суд Российской Федерации[[424]](#footnote-424).

Между тем нередки случаи, когда адвокатов ограничивают во времени ознакомления с материалами уголовного дела или не допускают к своим подзащитным, содержащимся под стражей, без разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, несмотря на то, что закон не устанавливает разрешительный порядок свидания адвокатов и их доверителей. Либо ставят их в такое положение, когда осуществить квалифицированную защиту просто невозможно.

*В ходе проверки по жалобе в защиту К. и приобщенных процессуальных документов установлено нарушение его права на защиту ввиду временного ограничения защитника на ознакомление с материалами уголовного дела. На ознакомление с многотомным уголовным делом судом отведен четырехдневный срок, чего явно недостаточно для организации полноценной защиты (№ К-752 от 13.07.2020).*

Иногда правоприменитель стремится к буквальному толкованию законодательства и судебной практики, узкому пониманию признаков посягательств против адвокатской деятельности. В связи с этим повышению уровня гарантий прав в этой сфере способствовало бы введение уголовной ответственности за воспрепятствование законной деятельности адвоката.

В конце 2020 года на общественное обсуждение представлен разработанный Мин­юстом России проект поправок к УК РФ и УПК РФ[[425]](#footnote-425), устанавливающий режим уголовно-правовой охраны профессиональных прав адвоката от преступных посягательств. Уполномоченный считает этот проект обоснованным с позиции доктрины уголовного права и с учетом явного распространения такого рода общественно опасного поведения.

На втором месте по численности находятся обращения по поводу законности, обоснованности и справедливости приговора. В своих жалобах заявители выражали несогласие с квалификацией обвинений, ставили вопрос об оценке законности собранных по делу доказательств невиновности.

*В связи с жалобой И., необоснованно осужденного и приговоренного к 14 годам лишения свободы за совершение преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, Уполномоченный направила мотивированное обращение к руководству Генпрокуратуры России. Поддержав позицию Уполномоченного, Генпрокуратура России обратилась с кассационным представлением в Верховный Суд Российской Федерации о возобновлении производства по делу ввиду вновь открывшихся обстоятельств. В результате 26 мая 2020 г. гражданин И. после 7 лет незаконного заключения был оправдан Ленинским районным судом г. Смоленска за отсутствием события преступления. Судом признано право И. на реабилитацию (№ И-710 от 05.12.2018).*

Как правило, к вынесению неправосудного приговора приводит, наряду с ошибками при применении норм материального права, неверная оценка доказательств, а также немотивированный отказ суда в приобщении материалов, оправдывающих обвиняемого. При осуществлении правосудия необходимо четко следовать букве закона и рекомендациям постановлений пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

Системной и носящей устойчиво повторяющийся характер является проблема использования защитных кабин (клеток) в зданиях судов. Мониторинг общественного мнения по вопросу помещения подозреваемых, обвиняемых и подсудимых в металлические клетки показывает, что данная проблема вызывает значительный общественный резонанс и не раз становилась предметом обсуждения российским профессиональным сообществом, в том числе в 2017 году в Совете Федерации и на других площадках.

*О необходимости отмены практики использования металлических клеток в суде Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации заявляла в марте 2019 г., когда направила в Комитет министров Совета Европы комментарий в отношении исполнения решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу «Свинаренко и Сляднев против России»*[[426]](#footnote-426)*.*

Уполномоченный убеждена, что решение о помещении в стеклянную светопрозрачную кабину не может являться стандартно применяемой процедурой. Данное решение должно приниматься судом с учетом конкретной ситуации, личности заявителя и всех заслуживающих внимания обстоятельств, а также с приведением мотивов принятия такого решения.

В ноябре 2018 года в Государственную Думу внесен законопроект[[427]](#footnote-427), которым предлагается дополнить статью 9 УПК РФ частью 3, согласно которой запрещается помещать подозреваемых, обвиняемых или подсудимых в защитные кабины в процессуальной зоне залов судебных заседаний, а также использовать иные конструкции, препятствующие общению указанных лиц с защитником.

По состоянию на февраль 2021 года данный законопроект так и не был рассмотрен, хотя актуальность его принятия очевидна. Положения законопроекта соответствуют минимальным стандартным правилам обращения с заключенными. При этом целесо­образно устанавливать индивидуальные меры обеспечения должного поведения в ходе судебного слушания, выбор которых следует осуществлять на основе рекомендаций компетентных органов (органов, осуществившего задержание и представившего ходатайство о заключении под стражу; администрации места принудительного содержания и т.д.). Уполномоченный полагает, что необходимо использовать альтернативные методы для того, чтобы обеспечить должное поведение подсудимых в ходе судебного слушания (избежать побегов, агрессивного поведения, обеспечить защиту от агрессии извне и т.д.). Так или иначе, применение любой меры пресечения должно быть обосновано индивидуально, исходя из конкретного случая и оценки всех возможных рисков[[428]](#footnote-428).

4.3. Защита прав потерпевших

Ежегодно жертвами преступлений становятся сотни тысяч человек. Только в 2020 году от рук преступников пострадало более 1620 тыс. человек, из них 22,7 тыс. было убито. Вместе с тем количество убийств и умышленного причинения вреда здоровью за прошлый год уменьшилось соответственно на 5,2 и 6,9%. Сократилось и число краж (на 3%), особенно квартирных (на 22,6%). Однако фактически, с учетом высокой латентности преступности, эта цифра намного выше.

Защита прав потерпевших, главными компонентами которой являются доступ к правосудию, восстановление нарушенных прав и компенсация причиненного ущерба, — конституционная обязанность государства, вытекающая из исторически сложившихся в нашем обществе и апробированных веками морально-нравственных обычаев и представлений о справедливости, основанная на нормах и принципах международного права и обеспеченная комплексом современных национальных законодательных и подзаконных актов.

Следуя Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 г.[[429]](#footnote-429), Рекомендациям Комитета министров Совета Европы «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса» от 28 июня 1985 г. № R (85)[[430]](#footnote-430), государства должны содействовать тому, чтобы судебные и административные процедуры в большей степени отвечали интересам защиты жертв преступлений путем обеспечения им возможности изложения своей позиции и рассмотрения их мнений и пожеланий на соответствующих этапах судебного разбирательства в тех случаях, когда затрагиваются их личные интересы, без ущерба для обвиняемых и согласно соответствующей национальной системе уголовного правосудия.

Такая система в России создана и постоянно совершенствуется. Концептуальные подходы, основания, порядок осуществления, виды и механизмы защиты прав потерпевших закреплены в Конституции Российской Федерации (статья 52), УПК Российской Федерации (статьи 6, 42 и др.), федеральных законах и подзаконных актах[[431]](#footnote-431).

Однако, как показывают анализ поступивших к Уполномоченному обращений, результаты мониторинга, проведенного в Аппарате Уполномоченного в 2019–2020 годах в соответствии с рекомендациями круглого стола на тему «Гарантии реализации права потерпевшего на доступ к правосудию при принятии решения о возбуждении уголовного дела», утвержденными постановлением Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству от 29 января 2019 г. № 31-11/227[[432]](#footnote-432), и данные СПЧ при Президенте Российской Федерации[[433]](#footnote-433), Общественной палаты, НКО и правозащитников, в сфере гарантий прав потерпевших имеется ряд **проблем системного характера**, связанных главным образом с *незаконным отказом в возбуждении уголовного дела, несвоевременным возбуждением уголовных дел, длительным и безрезультатным расследованием преступлений, отказами в рассмотрении исков потерпевших (гражданских истцов) о взыскании причиненного вреда при рассмотрении уголовного дела в суде или невыполнением на практике решений судов о взыскании с осужденного причиненного потерпевшему вреда.*

Это приводит к разочарованию и неудовлетворенности качеством государственной защиты их прав, критическому отношению к деятельности правоохранительных органов. Более того, некоторые потерпевшие сообщают, что процесс доследственных проверок сообщений о преступлениях, отношение следователей и дознавателей к ним во время проведения процессуальных действиях причиняют им дополнительные страдания. В результате нередко жертвы преступления вообще отказываются от помощи государства, что приводит к сохранению высокой латентности в этой сфере.

Согласно социологическому опросу ВЦИОМ, 39% пострадавших от преступлений не обращаются за помощью в правоохранительные органы чаще всего потому, что не верят в помощь правоохранительных органов[[434]](#footnote-434).

От потерпевших и иных лиц, которые считают себя таковыми, к Уполномоченному в 2020 году поступило **3205 обращений** в защиту прав потерпевших, что на 2,8% меньше, чем в 2019 году. Тематика и динамика обращений показаны на рис. 68.

Около половины поступивших обращений связано с нарушениями прав граждан **при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений о преступлениях, с необоснованными отказами в возбуждении уголовных дел** (1652, из них на отказы в возбуждении уголовного дела — 1500).

Масштаб нарушений на стадии возбуждения уголовного дела подтверждается статистикой органов прокуратуры: в действиях (бездействии) следователей и дознавателей при рассмотрении сообщения о преступлении органами прокуратуры за 10 месяцев 2020 года выявлено 2908 тыс. нарушений. Этот показатель в динамике выглядит следующим образом: в 2019 году — 3628 тыс., в 2018 году  — 3731 тыс., в 2017 году — 3794 тыс., в 2016 году — 3779 тыс.

После отмены прокурорами незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в первом полугодии текущего года возбуждено 77 260 уголовных дел, в 2019 году — 162 445, в 2018 году — 165 646, в 2017 году — 176 992, в 2016 году — 183 646.

Неэффективность правовых средств защиты прав жертв преступлений заставляет их обращаться в Европейский Суд по правам человека.

По искам против Российской Федерации ЕСПЧ в 2020 году признал в отношении 112 потерпевших нарушения статьи 13 «Право на эффективное средство правовой защиты» Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) и статьи 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Конвенции. Размер компенсации по данным решениям составил свыше 7 млн евро (7 081 809,5). В 2019 году ЕСПЧ признал в отношении 316 потерпевших нарушения статей 6 и 13 Конвенции. Размер компенсации по данным решениям составил почти 11 млн евро (10 917 799).

Однако решения ЕСПЧ не только носят компенсаторный характер, но и влекут пересмотр состоявшихся судебных решений, принятых в порядке статьи 125 УПК РФ, в рамках обжалования постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела.

В 2020 году в связи с решениями ЕСПЧ Президиумом Верховного Суда Российской Федерации отменено 10 постановлений судов, которыми были оставлены без удовлетворения жалобы граждан на решения органов следствия об отказе в возбуждении уголовного дела, в 2019 году — 13, в 2018 году — 3.

По поступившим в адрес Уполномоченного обращениям она самостоятельно проверяет обоснованность принятых решений в соответствии с пунктами 23 и 27 ФКЗ-1 или инициирует проверки в рамках прокурорского надзора или ведомственного контроля.

Из обращения к Уполномоченному С. следовало, что СО по г. Петропавловск-Камчатский СУ СК России по Камчатскому краю по факту совершения в отношении ее несовершеннолетней дочери сексуального насилия в возбуждении уголовного дела отказано. По результатам инициированной Уполномоченным проверки, проведенной прокуратурой Камчатского края, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, возбуждено уголовное по признакам преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 3 ст. 131, п. «а» ч. 3 ст. 132 УК РФ. Ход и результаты расследования уголовного дела взяты на контроль Уполномоченным и в прокуратуре края (№ С-1486 от 05.08.2020).

В связи с проводимой Уполномоченным проверкой по жалобе Ч. и Н. на бездействие сотрудников ОМВД России по Рузскому г.о. Московской области изучены запрошенные материалы проверок об отказе в возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, предусмотренных ст. 330 и 166 УК РФ. Из жалобы следовало, что установленные лица, находясь на территории телятника, принадлежащего заявителям, незаконно завладели принадлежащими Н. автомобилями, кроме того, применяли физическую силу к Ч. Изучение материалов доследственной проверки показало, что в ходе проверки дознавателем не проведено ни одного проверочного мероприятия, направленного на сбор сведений, достаточных для принятия законного и обоснованного процессуального решения в рамках ст. 144–145 УПК РФ. Уполномоченным направлено соответствующее заключение прокурору Московской области, по результатам которого постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, назначена дополнительная проверка, начальнику ОМВД России по Рузскому г.о. внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. Впоследствии возбуждено уголовное дело по указанным событиям (№ кЧ-304 от 16.12.2019).

Затягивание срока принятия заявления о преступлении и решения о возбуждении уголовного дела ведет к утрате доказательств, возможностей розыска лиц, причастных к совершению преступления, сокрытию имущества, на которое могло быть обращено взыскание, и, соответственно, к нарушению права потерпевшего на возмещение причиненного ему вреда.

Треть всех заявлений потерпевших составляют жалобы на **ненадлежащее расследование уголовных дел**. В своих обращениях граждане зачастую сообщают, что по уголовным делам органами следствия и дознания выносятся незаконные постановления о приостановлении производства по делу или об их прекращении.

Житель Забайкальского края М. обратился с жалобой на необоснованное приостановление, а затем прекращение уголовного преследования в отношении лица, которое, по мнению заявителя, совершило мошеннические действия, повлекшие причинение ущерба в особо крупном размере. Проверкой прокуратуры Забайкальского края, проведенной по ходатайству Уполномоченного, установлено, что следственные действия проведены не в полном объеме, указания, данные в ходе ведомственного контроля, не исполнены, в связи с чем постановление о приостановлении предварительного расследования отменено, в Центральный районный суд г. Читы направлено ходатайство об отмене постановления о прекращении уголовного преследования в отношении гражданина, который нанес вред заявителю, которое удовлетворено (№ М-688 от 15.10.2019).

Не получив сатисфакции в российском уголовном процессе, граждане обращаются за защитой своих прав в ЕСПЧ. Так, ввиду неэффективного расследования по факту убийства брата гражданка Аношкина обратилась в ЕСПЧ, который в своем постановлении, указывая на нарушение статьи 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, обратил внимание на процессуальное обязательство государства проводить эффективное расследование по фактам смерти. Преступление было совершено в закрытом государственном учреждении, и все доказательства были доступны властям, считает ЕСПЧ. Однако, несмотря на ограниченный круг подозреваемых, расследование в разное время приостанавливалось 13 раз. Решением ЕСПЧ Аношкиной присуждена денежная компенсация в размере 36,6 тыс. евро, которая выплачена ей из бюджета Российской Федерации.

Ряд жалоб потерпевших был связан с их **несогласием с квалификацией преступления, которым причинен вред потерпевшему, с неоправданной, по их мнению, мягкостью приговора в отношении лица, совершившего преступление, а также с решениями судов в части возмещения причиненного ущерба (101)**.

По жалобам потерпевших Ф. и М. на приговор Иркутского областного суда от 28 марта 2019 г., за убийство брата которых осуждены П., С., Н., Е., З., Л.1 и Л.2 к различным срокам наказания, Верховным Судом Российской Федерации было принято решение об удовлетворении кассационных жалоб потерпевших в части несогласия с приговором ввиду чрезмерной мягкости назначенного наказания одному из участников преступления и требований по гражданскому иску. Апелляционным определением Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2019 г. усилено наказание в отношении С. с 8 до 13 лет лишения свободы, вместе с тем в части оставления без рассмотрения исковых требований потерпевших Ф. и М. о возмещении материального вреда приговор отменен, уголовное дело в этой части передано на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства[[435]](#footnote-435).

**Возмещение причиненного вреда** потерпевшему — один из ключевых вопросов гарантий защиты его прав. По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, за 6 месяцев 2020 года удовлетворена 31 тыс. исков от потерпевших, в их пользу взыскано 113,2 млрд руб. Однако нередко суд, разрешая уголовное дело по существу в судебном заседании, принимает решение о рассмотрении вопроса о взыскании с виновного причиненного вреда в гражданском процессе, что, конечно, доставляет ему большие неудобства. В таком случае жертве преступления приходится тратить время и деньги на участие в отдельном судебном разбирательстве.

В связи с этим большое положительное значение для защиты прав потерпевших сыграло принятое при участии Уполномоченного Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 октября 2020 г. № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу» (далее — Постановление)[[436]](#footnote-436), которое указывает на необходимость разрешать вопросы возмещения вреда потерпевшим, не откладывая вопрос в долгий ящик. «Суду в ходе судебного разбирательства надлежит принимать исчерпывающие меры для разрешения имеющегося по делу гражданского иска по существу, с тем чтобы нарушенные преступлением права потерпевшего были своевременно восстановлены», — сказано в Постановлении. При вынесении обвинительного приговора нельзя допускать необоснованной передачи вопроса о размере возмещения ущерба потерпевшим для рассмотрения в отдельном порядке — в рамках гражданского процесса.

А вышестоящим инстанциям рекомендовано реагировать каждый раз, когда суды первой инстанции без уважительных причин уклонились от назначения жертве преступлений компенсации.

В Постановлении детально разъясняется, на что имеют право претендовать жертвы преступлений и как суды должны рассматривать такие вопросы. В частности, в Постановлении акцентируется внимание судей на праве жертв преступлений требовать компенсации не только материального, но и морального вреда. Разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации помогут судам повысить эффективность защиты прав потерпевших.

В результате мер, принятых Уполномоченным по обращениям потерпевших совместно с органами дознания, следствия и прокуратуры, **оказано содействие в восстановлении прав 467** потерпевшим по уголовным делам. В 241 случае были отменены решения об отказе в возбуждении уголовного дела и **возбуждено 29 уголовных дел**.

**Отменено 72 постановления о приостановлении** предварительного следствия или дознания, **16 — ​о прекращении уголовного дела, возобновлено производство** по **88** уголовным делам. Органами предварительного расследования удовлетворено 258 ходатайств заявителей. По результатам проверок **30 должностных лиц** органов дознания и предварительного следствия **привлечены к дисциплинарной ответственности**.

В 2020 году продолжена введенная два года назад **практика изучения своими силами уголовных дел**, по которым производство прекращено, и материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела. В результате в органы дознания и предварительного следствия направлено **15** заключений о необоснованности отказа в возбуждении уголовного дела и прекращении производства по уголовным делам. Во всех случаях органами дознания и предварительного следствия были приняты **решения о проведении дополнительных доследственных проверок или о возобновлении расследования**.

Гражданин Х. обратился с жалобой на незаконное вынесение постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела ОМВД России по району Строгино г. Москвы по факту совершения мошеннических действий. Уполномоченным самостоятельно проведена проверка, по результатам которой выявлена недостаточность проведенных доследственных мероприятий, подготовлено и направлено заключение прокурору г. Москвы с рекомендациями о проведении дополнительной проверки по данному делу в порядке прокурорского надзора и принятии надлежащих мер по устранению причин и условий, способствующих нарушению прав и законных интересов заявителя. Доводы, изложенные в заключении, нашли свое подтверждение. В 2020 году неправомерное решение об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено, возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 159 УК РФ, заявитель признан потерпевшим, а в связи с выявленными нарушениями закона, в том числе требований ст. 61 УПК РФ, межрайонной прокуратурой начальнику ОМВД России по району Строгино г. Москвы внесено представление, которое удовлетворено (№ Х-171 от 29.04.2019).

В 2020 году Уполномоченным проведен масштабный анализ проблем защиты прав пострадавших от преступлений, связанных с обеспечением доступа к правосудию, эффективным и своевременным расследованием преступлений, возмещением вреда, причиненного преступлением, которые отражены в **тематическом докладе «Соблюдение и защита прав потерпевших в уголовном процессе»**[[437]](#footnote-437).

Проблемы защиты прав потерпевших в уголовном процессе были в 2018–2020 годах предметом рассмотрения Координационного совета уполномоченных по правам человека (11 декабря 2019 г.), участников круглого стола (6 декабря 2018 г.) и конференции (23 июля 2020 г.), проведенных Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству при участии Уполномоченного. На данных форумах были сформулированы рекомендации в адрес органов государственной власти, которые не только не потеряли актуальность, но, напротив, в условиях современных реалий приобрели еще большую остроту.

Необходимо, на наш взгляд, принять меры по **совершенствованию нормативного регулирования порядка приема, регистрации и проверки обращений потерпевших**, процессуального регулирования стадии возбуждения уголовного дела в целом.

Для изменения ситуации главные усилия правоприменителя должны быть, на наш взгляд, направлены на оптимизацию практики реагирования на сообщения потерпевших: на повышение ответственности должностных лиц правоохранительных органов, осуществляющих защиту и восстановление прав человека, нарушенных преступлением. В этих целях, как представляется, необходимо сменить ориентиры в статистическом учете, который ведется правоохранительными органами, изменить оценку результатов работы органов расследования и суда. В погоне за результатами раскрываемости преступ­лений, которые сейчас являются основным критерием оценки деятельности органов следствия и дознания, а стало быть — взысканий и поощрений, некоторые сотрудники идут на сокрытие заявлений о совершенных преступлениях от регистрации и учета.

Задачам повышения гарантий прав потерпевшего и эффективности расследования преступлений будет отвечать комплекс мер **по реформированию стадии возбуждения уголовного дела**. Считаем, что в наибольшей степени отвечает интересам жертв преступлений порядок, при котором все следственные действия смогут начинаться сразу после регистрации заявления о преступлении. При этом момент придания заявителю статуса потерпевшего должен совпадать по времени с началом производства по делу. Обоснование этой уголовно-процессуальной модели приводилось в предыдущих докладах[[438]](#footnote-438).

Системной проблемой является **низкий уровень гарантий лиц, обратившихся с заявлением о преступлении**. Между тем защита прав и свобод человека без четкого определения его правового положения невозможна[[439]](#footnote-439).

Статус «заявитель о преступлении» наделяет его правами, обязывает должностных лиц разъяснять эти права, обеспечивать безопасность, позволяет участвовать в доказывании, обжаловании и т.д.

На процессуальную модель без стадии предварительной проверки по сообщению о преступлении перешли в последние годы многие государства, в том числе государства — ­участники Содружества Независимых Государств (Казахстан, Молдова, Киргизия и др.).

При этом опасения, что такой порядок необоснованно увеличит количество уголовных дел за счет отсутствия фильтра для проверки информации, которая не содержит сведений о событии преступления, вряд ли могут всерьез приниматься во внимание.

Большего внимания требуют опасения, связанные с тем, что практика «автоматического» начала производства ослабляет уровень защиты личности, в отношении которой проводится расследование, лишая возможности оспаривать необоснованное уголовное преследование.

Поэтому в отношении указанной категории участников уголовного процесса порядок «автоматического» начала производства не применим. Правовые механизмы судебного обжалования действий и процессуальных решений, принятых в ходе досудебного судопроизводства, должны гарантировать защиту от необоснованного уголовного преследования. Следовательно, привлечение в качестве подозреваемого должно осуществляться на основе мотивированного процессуального решения, которое лицо вправе обжаловать прокурору и в суд. Кроме того, при рассматриваемой процедуре уголовного преследования потребуется усиление ответственности за ложный донос.

Отказ от стадии возбуждения уголовного дела обсуждается уже несколько лет, однако до сих пор так и не сформулирована современная концепция реформирования досудебного производства.

В сфере особого внимания также находилась **проблема, связанная с возмещением вреда, которая возникает у граждан, пострадавших от преступлений**[[440]](#footnote-440).

Хотелось бы также обратить внимание на дефицит правовых средств, обеспечиваю­щих возможность привлечения в качестве гражданских соответчиков физических и юридических лиц, владеющих имуществом вредопричинителя в его интересах.

Не урегулирован и механизм защиты прав и законных интересов потерпевшего в случае, если в ходе досудебного производства по уголовному делу не установлено лицо, совершившее преступление. При указанных обстоятельствах производство по уголовному делу сводится к выполнению лишь формальных процедур, реализация которых ни в какой степени не защищает права и законные интересы потерпевшего несмотря на то, что отправной точкой уголовного судопроизводства выступает заявление лица, которому противоправными действиями причинен вред.

Последствием несовершенства законодательного регулирования возмещения вреда, причиненного преступлением, и правоприменительной практики является низкий уровень реальной компенсации ущерба потерпевшим.

В 2020 году размер вреда, причиненного преступлениями, составил 512,8 млрд руб., при этом добровольно возмещено лишь 2,4 млрд руб. (в 2019 году — 44,6 из 627,7 млрд руб.; в 2018 году — 63,5 из 563 млрд руб.; в 2017 году — 43,3 из 408,5 млрд руб.; в 2016 году — 43,1 из 563,6 млрд руб.).

Выходом из сложившегося положения представляется создание государственного фонда, из средств которого компенсировался бы вред, причиненный преступлением потерпевшему. Государство, в свою очередь, выплаченные средства могло бы в качестве регрессных требований взыскивать с лиц, виновных в причинении вреда преступлением.

Функционирование фонда поддержки потерпевшим целесообразно построить с учетом рекомендаций Комитета министров Совета Европы от 28 сентября 1977 г. «О компенсации потерпевшим от преступлений» (резолюция [77] 27)[[441]](#footnote-441), которыми правительствам государств-членов рекомендовано принимать во внимание принцип выплаты компенсации государством, если она не может быть обеспечена другими средствами, в отношении: 1) лиц, получивших тяжкие телесные повреждения в результате преступления; 2) иждивенцев лиц, умерших в результате преступления.

Многие страны уже идут по такому пути (Великобритания, Франция, Нидерланды, Казахстан, Новая Зеландия, Австралия, Канада, Япония и др.).

Полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о присоединении России к Европейской конвенции о выплате компенсации жертвам тяжких преступлений от 24 ноября 1983 г.[[442]](#footnote-442) Ее сторонами на сегодняшний день являются 26 стран (еще 8 стран подписали конвенцию, но пока не ратифицировали ее). Полагаем, что наше присоединение к ней стало бы как весомым вкладом в гармонизацию европейского законодательства, так и важным показателем дальнейшего развития демократии и социальной направленности российского государства.

Положительный опыт зарубежных стран в области защиты прав жертв преступлений представляется в настоящее время крайне важным. Некоторые механизмы защиты прав потерпевших, их социальной реабилитации и само движение международного сообщества к усилению защиты жертв преступлений могут быть использованы в России.

Источниками формирования компенсационного фонда могли бы служить средства, получаемые от штрафов, залогов, конфискации имущества преступников и государственных служащих, которые не могут обосновать происхождение своего имущества, и т.п.

Представляется, что значительно способствовать пополнению фонда денежными средствами могла бы возможность компенсировать ущерб от преступления за счет трудовой занятости осужденных. Организациям, размещающим заказы на производство продукции на предприятиях, в которых к труду привлекаются осужденные, целесообразно предоставлять налоговые льготы[[443]](#footnote-443).

Для изменения ситуации с соблюдением прав потерпевших требуется также система мер, предполагающая расширение данных государственного статистического наблюдения. В учетно-статистических документах по уголовному делу целесообразно отражать количество потерпевших, вид причиненного им вреда, размер заявляемых потерпевшими требований о возмещении вреда и его компенсации.

Глава 5
ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРОЦЕССЕ
И МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО
СОДЕРЖАНИЯ

5.1. Защита прав человека
при производстве по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из самых масштабных направлений правоохранительной деятельности государства. Ежегодно уполномоченными органами составляется более 150 млн административных материалов. Только в судах рассматриваются свыше 7 млн дел, из них почти 1,4 млн правонарушений, совершенных должностными лицами[[444]](#footnote-444). В этой связи обеспечение прав участников административного процесса приобретает особое значение.

Несмотря на столь значительные объемы административно-юрисдикционной деятельности, к Уполномоченному поступает сравнительно мало жалоб от граждан. Данная ситуация, на наш взгляд, связана с отсутствием Уполномоченного в перечне лиц, которым КоАП РФ предоставляет право на обжалование постановлений и решений по делам об административном правонарушении. Между тем Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет, что Уполномоченный рассматривает жалобы на любые решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (статья 16), а при проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе знакомиться с делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу (статья 23). В соответствии с данным федеральным конституционным законом Уполномоченный вправе также обращаться с административным иском в суд в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа публичной власти (подпункт 1 пункта 1 статьи 29).

В связи с этим предлагается главу 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» дополнить нормой, закрепляющей право Уполномоченного обжаловать в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу постановления и решения по делам об административных правонарушениях. Это придаст завершенность законодательному оформлению компетенции Уполномоченного, внесет определенность в правозащитную практику и повысит информированность населения о компетенции Уполномоченного. Равным образом таким правом в КоАП нужно наделить и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В 2020 году к Уполномоченному по вопросам защиты прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях поступило 480 обращений граждан, что больше, чем в прежние годы (2019 год — 356; 2018 год — 358). Увеличение произошло в основном в связи с расширением объемов административной деятельности в период борьбы с распространением коронавирусной инфекции. Граждане заявляли о необоснованности введения ограничительных мер, жаловались на задержание и привлечение к административной ответственности за нарушение правил передвижения, за неиспользование средств индивидуальной защиты, на нарушение другими гражданами режима тишины.

Тематика и динамика обращений граждан к Уполномоченному при производстве по делам об административных правонарушениях показаны на рис. 69.

Традиционно самая большая группа обращений (44%) связана с возбуждением дел об административных правонарушениях. Около половины из них составили обращения по поводу необоснованности возбуждения дела об административном правонарушении. Заявители полагали, что протоколы о правонарушении составлены либо при отсутствии события как такового, либо без достаточных на то оснований.

*Заявительница В. обратилась с жалобой на привлечение к административной ответственности за нарушение карантинных мер в условиях распространения коронавирусной инфекции. Ей было выписано постановление об изоляции лица в связи с подозрением на новую коронавирусную инфекцию. Однако квартиру заявительница не покидала, режим самоизоляции не нарушала. Проведенной по инициативе Уполномоченного прокурорской проверкой установлено, что постановление о привлечении В. к административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы*[[445]](#footnote-445) *за нарушения режима самоизоляции интегрировано программой «Социальный мониторинг» в связи с техническим сбоем. В этой связи Главконтролем Москвы вышеуказанное постановление отменено* (№ *В-612 от 24.07.2020).*

Другая часть обращений была от лиц, **пострадавших от административных правонарушений**, которые, по их мнению, не получили административно-правовую защиту. Граждане заявляли, что виновные лица избежали ответственности, дела об административных правонарушениях по ним не возбуждались и протоколы об их административно-наказуемых деяниях не составлялись.

Четверть обращений касалась случаев обоснованности и справедливости наложения административных наказаний.

Гражданка С. обратилась с жалобой на необоснованное привлечение к административной ответственности ее мужа и плохое состояние участка автодороги Яшалта-Сальск. Из-за того, что дорога находится в плачевном состоянии, муж заявительницы попал в ДТП, в котором его потом еще и обвинили. Чтобы устранить данную несправедливость и восстановить права С. и ее мужа, Уполномоченный обратилась с ходатайством в Яшалтинский районный суд Республики Калмыкия, который постановление по делу об административном правонарушении в отношении мужа С. отменил, производство по делу прекратил. Прокуратурой района в адрес Министерства по строительству, транспорту и дорожному хозяйству Республики Калмыкия внесено представление об устранении дефектов дорожного полотна, которые стали причиной ДТП с участием мужа заявительницы (№ С-277 от 17.02.2020).

Исходя из реалий ситуации, появились в 2020 году жалобы граждан на **назначение административных штрафов за нарушение ограничительных мер**. Заявители были не согласны с привлечением к административной ответственности за нарушение режима самоизоляции, за управление транспортным средством с истекшим во время режима самоизоляции сроком действия водительского удостоверения, за нарушение предписания о самоизоляции в связи с вынужденным выходом из дома.

*На горячую линию поступил звонок от гражданки Г. Она рассказала, что и сама, и члены ее семьи переболели коронавирусом, но им не пояснили, что для контроля их самоизоляции необходимо было установить приложение «Социальный мониторинг». В результате этого в отношении заявительницы было вынесено 5 постановлений по делам об административных правонарушениях, а в отношении ее матери — 4 постановления по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы в связи с нарушением режима самоизоляции. Также часть штрафов была назначена за покидание Г. и ее матерью места жительства уже после подтверждения врачами факта их выздоровления. Отец Г. был привлечен к административной ответственности за нарушение режима самоизоляции, хотя место жительства он покинул в результате госпитализации в больницу. В связи с нарушением прав Г. и ее семьи Уполномоченный обратилась в Главное контрольное управление г. Москвы с просьбой провести проверку. По ее результатам все вынесенные постановления по делам об административных правонарушениях отменены (№ Г-750 от 09.06.2020).*

Каждое пятое-шестое обращение касалось вопросов применения мер обеспечения по делам об административных правонарушениях. Граждане жаловались на невыполнение должностными лицами обязанностей по разъяснению прав при задержании, на невручение копий процессуальных документов, на неудовлетворительные условия содержания в служебных помещениях для задержанных.

*Гражданин И. в рамках производства по делу о хулиганстве находился в помещении для административно задержанных лиц в ОМВД России по Парфинскому району Новгородской области. Там он столкнулся с неудовлетворительными условиями содержания людей: переполненность камеры, слабые освещение и проветриваемость, антисанитария. В этой связи И. обратился с жалобой к Уполномоченному. На основании изучения материалов дела была инициирована прокурорская проверка, в результате которой факты подтвердились. В адрес и.о. начальника ОМВД России по Парфинскому району внесено представление, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности (№ И-46 от 11.02.2020).*

В части обращений этой группы **ставились под сомнение основания задержания и доставления в подразделения полиции за нарушение режима самоизоляции**. Граждане обращали внимание на несоблюдение сотрудниками полиции социальной дистанции при составлении административных материалов, на нахождение в помещениях, где происходило разбирательство с доставленными и задержанными, многих людей, что, по мнению заявителей, уже само по себе несет угрозу заражения коронавирусной инфекцией.

*Гражданин Б. был задержан во дворе собственного дома без средств индивидуальной защиты и доставлен в здание ОР ППСП ОМВД России по г. Новомосковск для составления протокола об административном правонарушении в связи с нарушением карантинных мер. Б. не согласился с действиями полицейских и посчитал, что его права нарушены. Он обратился к Уполномоченному. По результатам проверки, инициированной Уполномоченным, Прокуратурой Тульской области установлены факты нарушений со стороны сотрудников А. и И.: нахождение при задержании без средств индивидуальной защиты, составление протокола с процессуальными ошибками. Это послужило основанием для вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении в отношении Б. за отсутствием состава административного правонарушения. В адрес начальника ОМВД России по г. Новомосковску внесено представление (№ Б-1105 от 26.06.2020).*

На стадии обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях граждане чаще всего отмечают длительность сроков рассмотрения жалоб, прекращение дел об административных правонарушениях по нереабилитирующим основаниям (например, в связи с истечением сроков давности, а не за отсутствием события или состава правонарушения).

В жалобах, связанных с обращением постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению, граждане сообщали о взыскании штрафов, о назначении которых они надлежащим образом не информированы, об отказах освободить от исполнения наказания в связи с тяжелыми жизненными обстоятельствами.

*Гражданин К. не получил постановлений о привлечении к ответственности за нарушение Правил дорожного движения и тем самым был лишен возможности воспользоваться своим правом на 50% оплату штрафов. За помощью К. обратился к Уполномоченному, по просьбе которого ГУ МВД России по Нижегородской области проведена проверка, подтвердившая факт нарушений. Гражданину К. был восстановлен срок для уплаты штрафов в размере половины суммы (№ К-61 от 13.01.2020).*

Благодаря совместным усилиям с органами прокуратуры органами внутренних дел, контрольно-надзорными органами положительно разрешены 56 обращений из числа принятых к рассмотрению. Адресная помощь оказана 112 гражданам, по 10 жалобам осуществлена защита прав неопределенного круга лиц.

*На горячую линию обратился К. с жалобой на неправомерное задержание сотрудниками ДПС ОГИБДД МО МВД России «Цивильский» Чувашской Республики его племянника М., проигнорировавшего их требование об остановке транспортного средства. Он также сказал, что в период содержания племянника М. в комнате для задержанных МО МВД России «Цивильский» он не был обеспечен питанием. По просьбе Уполномоченного проверку провела Прокуратура Чувашской Республики. По результатам проведенной проверки процессуальных нарушений при задержании не выявлено. Вместе с тем установлен факт нарушения норм об обеспечении питанием. В этой связи прокуратурой внесено представление об устранении нарушений требований федерального законодательства. Виновные должностные лица привлечены к ответственности (№ К-1143 от 24.05.2020).*

Анализ поступающих обращений и результаты обобщения правоприменительной практики позволяют сделать вывод, что уровень признания, соблюдения и защиты прав участников производства по делам об административных правонарушениях напрямую зависит от качества действующего законодательства. К сожалению, современное законодательство об административных правонарушениях далеко от идеала.

За 19 лет со дня своего принятия КоАП РФ сотни раз подвергался изменениям. Данное обстоятельство уже само по себе несет риски коллизионности и затрудняет пользование законодательным материалом. Наряду с этим КоАП РФ морально устарел, содержит пробелы и противоречия. Постоянно растет количество составов административных правонарушений и лиц, привлекаемых к административной ответственности. В этой связи Уполномоченный придает работе по совершенствованию законодательных гарантий прав участников административного производства большое значение.

В целях совершенствования вопросов административной ответственности Уполномоченным в Минюст России направлены предложения и замечания в проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[[446]](#footnote-446) и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[[447]](#footnote-447).

Задачи эффективного противодействия распространению коронавирусной инфекции обусловили активное развитие законодательства об административных правонарушениях как на федеральном, так и региональном уровнях. К сожалению, его реализация усложняется имеющей место конкуренцией норм об ответственности. Законами ряда субъектов Российской Федерации были предусмотрены наказания за нарушение правил поведения в период действия режима повышенной готовности (например, за несоблюдение социальной дистанции; передвижение без цифровых пропусков и др.). В частности, в г. Москве за указанные деяния предусмотрен штраф в размере 4 тыс. руб. Одновременно в КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ) установлено, что: нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 15 тыс. до 40 тыс. руб. (часть 2 статьи 6.3); невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации — предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. до 30 тыс. руб. (статья 20.6.1).

Встречаются законодательные дефекты, при которых одно и то же действие (бездействие) влечет ответственность и по федеральному, и по региональному административному закону.

Верховный Суд Российской Федерации разрешил вопрос конкуренции норм административного законодательства с учетом приоритета федерального КоАП, что нашло отражение в соответствующем постановлении[[448]](#footnote-448).

Особую актуальность приобретают вопросы использования современных технических и информационных технологий при производстве по делам об административных правонарушениях.

Условия пандемии обусловили активное внедрение автоматизированных систем сбора, передачи и обработки информации в различных областях общественной жизни. Однако в связи с их использованием в административно-юрисдикционной деятельности выявился ряд проблем.

Сложности возникли, в частности, в связи с использованием автоматической фиксации нарушений режима самоизоляции. В КоАП Москвы предусмотрен штраф в размере 4 тыс. руб. за нарушение правил поведения в период действия режима повышенной готовности, зафиксированных посредством технологий электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации. В этих целях Правительством Москвы разработано для пациентов с диагнозом COVID-19 и ОРВИ, которые лечатся в домашних условиях, приложение «Социальный мониторинг»[[449]](#footnote-449), позволяющее контролировать соблюдение режима самоизоляции.

Использование технических средств в рамках административного производства само по себе дело благое, это будущее. Однако необходимо минимизировать вред, возникающий в связи с техническими сбоями электронных устройств фиксации административных правонарушений.

*В связи с обращением к Уполномоченному М. с жалобой на привлечение к административной ответственности за нарушение карантинных мер направлен запрос в Правительство Москвы. Проверка показала, что в связи с заболеванием М. 28 апреля 2020 г. ей было выдано постановление о соблюдении 14-дневного режима самоизоляции, при этом о необходимости установить на телефон приложение «Социальный мониторинг» не предупредили. В связи с этим М., которая добросовестно исполняла все предписания и сидела дома, была дважды привлечена к административной ответственности за нарушение режима самоизоляции. В результате обращения в Правительство Москвы ситуацию пересмотрели и постановления должностного лица Главконтроля от 8 мая 2020 г. и от 13 мая 2020 г. о наложении на М. штрафов были отменены (№ М-543 от 26.05.2020).*

В целях усовершенствования подобной системы мониторинга Уполномоченный полагает возможным внести изменения в КоАП РФ, направленные на использование технологии электронного мониторинга местоположения и иных технических средств.

Вызывает определенные вопросы порядок привлечения к административной ответственности граждан за нарушение самоизоляции с использованием камер автоматической фиксации нарушений.

С апреля 2020 года ГКУ «Центр организации дорожного движения Правительства Москвы» (ЦОДД) вел проверку транспортных средств с помощью дорожных камер автоматической фиксации нарушений ПДД на предмет наличия цифровых пропусков у их владельцев. В случае отсутствия номера транспортного средства в базе данных цифровых пропусков города Москвы и Московской области владелец автомобиля привлекался к административной ответственности по статье 3.18.1 КоАП города Москвы с назначением наказания в виде штрафа в размере 5 тыс. руб. При этом производство по делу об административном правонарушении производилось в упрощенном режиме, без составления протокола в соответствии с частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

Однако данная статья должна применяться лишь в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ (Административные правонарушения в области дорожного движения), или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства.

Статья 3.18.1 КоАП г. Москвы «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы» в перечень правонарушений, производство по которым может производиться в упрощенном режиме, не подпадает.

Таким образом, создано еще одно исключение из принципа презумпции невиновности, которое, однако, не может быть установлено иначе как на законодательном уровне. Полагаем, федеральному законодателю в связи с наработанной практикой регионов необходимо внести соответствующие изменения в КоАП РФ.

Еще одна тема, связанная с активным использованием электронных форм в административно-юрисдикционной области, которая заслуживает внимания, — это процедуры обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях. В ряде регионов предусмотрена возможность обжалования процессуальных решений в электронной форме. Так, в городе Москве жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях могут быть поданы через интернет-портал «Автокод» или электронную приемную Правительства города Москвы. Вместе с тем КоАП РФ не предусматривает возможность направления в суд жалобы на постановление по делу об административном правонарушении в виде электронного документа.

На основании закона в правоприменительной практике сформировалось правило, согласно которому жалоба может быть подана лично на бумажном носителе либо по почте заказным письмом. В противном случае (например, при подаче в электронной форме) жалоба не будет считаться подписанной.

Частично данную проблему призван решить Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 471-ФЗ, в соответствии с которым с 1 сентября 2021 г. появится возможность электронного обжалования постановлений по делу об административном правонарушении в случае фиксации этого административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами. Полагаем, указанный механизм следует распространить на постановления по делам об административных правонарушениях независимо от способа фиксации таких правонарушений, что упростит реализацию гражданами своих законных прав.

Анализ юрисдикционной практики выявил также ряд других недостатков действующего законодательства, негативно сказывающихся на обеспечении прав участников административного производства, которые желательно не допустить в новом КоАП РФ.

Так, нынешний кодекс не содержит случаев обязательного назначения экспертизы, хотя по обстоятельствам дела такая потребность нередко возникает. В этой связи представляется целесообразным при разработке нового КоАП РФ определить перечень случаев обязательного назначения экспертизы по аналогии с положениями УПК РФ.

Еще одна системная проблема, выявленная в практике правозащитной работы, связана с возможностью применения административного ареста к отцам, одиноко воспитывающим детей до 14 лет. Согласно положению части 2 статьи 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться, наряду с прочими категориями лиц, к женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет. Соответственно к мужчинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, наказание в виде административного ареста можно применять. Полагаем, что законодатель поставил в неравное положение женщин и мужчин, имеющих детей до 14 лет, поскольку в данном случае приоритетными являются интересы ребенка вне зависимости от пола родителя, к которому применяется наказание.

*С учетом изложенной позиции Уполномоченным дано заключение на запрос судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева по жалобе В.С. Милова на нарушение его конституционных прав положениями ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ (№ 10290 от 27.07.2020). Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 15 октября 2020 г. № 2375-О*[[450]](#footnote-450) *указал, что при назначении административного ареста мужчине, самостоятельно воспитывающему детей в возрасте до 14 лет, суды вправе и обязаны обеспечить должный баланс между осуществлением целей административного наказания и защитой прав и законных интересов детей правонарушителя. Это правило распространяется и на случаи, когда мужчина, имеющий ребенка в возрасте до 14 лет, хотя и воспитывает его совместно с матерью, но в конкретной жизненной ситуации назначение административного наказания такому мужчине в виде административного ареста приведет к тому, что ребенок останется без родительского присмотра*.

Важным вопросом для лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, является обеспечение права на получение квалифицированной юридической помощи.

Согласно части 4 статьи 25.5 КоАП РФ защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении, т.е. с момента составления первого протокола о применении меры обеспечения производства по делу (в том числе задержания).

При этом частью 4 статьи 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предусмотрено, что срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица. Срок административного задержания исчисляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

Следуя буквальному толкованию названных законодательных актов, процессуальные права у задержанных, в том числе на получение квалифицированной юридической помощи, возникают лишь после составления соответствующего протокола. До этого момента в правоприменительной практике лица, задержанные и доставленные в отделения полиции, оказываются фактически бесправными, к ним не допускают адвокатов.

Допуск адвокатов в здание подразделения полиции также ограничивается под предлогом введения режима спецоперации, отчего содержащиеся там граждане лишаются права на правовую помощь.

Важно заметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2000 г. № 11-П указал, что Конституция Российской Федерации не связывает предоставление помощи адвоката (защитника) с формальным признанием лица подозреваемым либо обвиняемым; сущностным признаком, характеризующим фактическое положение лица как нуждающегося в юридической помощи, является то, что его конституционные права, прежде всего на свободу и личную неприкосновенность, ограничены.

В этой связи права административно задержанных недостаточно гарантированы и требуют дальнейшего законодательного совершенствования путем внесения изменений в статью 25.5 КоАП РФ.

Наряду с законодательством об административных правонарушениях нуждается в совершенствовании правовое регулирование деятельности полиции. В Государственную Думу внесен проект федерального закона № 955380-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О полиции”»[[451]](#footnote-451), который уточняет полномочия сотрудников по проникновению в жилые и иные помещения, проведению оцепления (блокированию) территорий и строений, вскрытию транспортных средств. В целом законопроект заслуживает поддержки. Вместе с тем отдельные положения законопроекта нуждаются в уточнении, в связи с чем Уполномоченным направлены предложения и замечания в адрес Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (№ ТМ47312-431 от 26.10.2020).

По мнению Уполномоченного, требуют конкретизации основания вскрытия транспортных средств и оцепления (блокирования) территорий, применения огнестрельного оружия, введение дополнительных гарантий прав граждан при осуществление названных правоограничительных действий, важно привести положения об ответственности сотрудников полиции в соответствие с гражданско-правовым законодательством.

Наряду с вышеназванными продолжают быть актуальными предложения по усилению административно-правовых гарантий прав граждан, ранее высказанные в докладах Уполномоченного: о предоставлении задержанным права на телефонный звонок для уведомления о факте задержания и местонахождении (2018 год); о закреплении особого порядка изъятия мобильных электронных устройств (2018 год); об осуществлении видеофиксации действий сотрудников полиции при направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (2016 год); о наделении граждан правом с использованием специального приложения самостоятельно фиксировать административные правонарушения в области дорожного движения и благоустройства территории, совершенные с использованием транспортных средств (2018 год); об установлении случаев обязательного участия прокурора и представителя по отдельным категориям дел (2016 год и 2019 год); о расширении составов правонарушения, по которым возможна уплата половины суммы наложенного административного штрафа в течение 20 дней с момента вынесения постановления по делу (2019 год); об обеспечении неотвратимости наказания за нарушение норм об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время (2018 год и 2019 год); о наделении заявителя правами потерпевшего с момента подачи заявления о совершении в отношении него административного правонарушения, причинения ему физического, имущественного или морального вреда (2019 год); об установлении ответственности за нарушения прав инвалидов на бесплатную медицинскую помощь, на доступ к информации, на обеспечение жилой площадью, на образование, на получение материальной поддержки, на социально-бытовое обслуживание (2019 год). Полагаем, что эти предложения также заслуживают отражения в новом законодательстве об административных правонарушениях.

5.2. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы

Российское государство проводит последовательный курс на гуманизацию уголовной политики и экономию репрессивных мер по отношению к лицам, впервые совершившим преступления, загладившим причиненный вред, доказавшим своим поведением стремление к социально-позитивной жизни. Следствием такой политики является снижение из года в год количества лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы (рис. 70).

В 2020 году продолжалось укрепление законодательных гарантий прав осужденных, в том числе направленных на ресоциализацию. Приняты в том числе законы, в подготовке которых непосредственное участие принимала Уполномоченный.

Вступил в действие разработанный по инициативе Уполномоченного Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»*[[452]](#footnote-452)*. Он расширяет основания отбывания осужденными наказания в учреждениях, наиболее близко расположенных к месту жительства близких родственников.

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в статью 90 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»*[[453]](#footnote-453)*, в разработке которого принимала участие Уполномоченный, увеличивается максимальный вес посылки и передачи, предназначенной для осужденных к лишению свободы.

Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что в последние годы укрепляется взаимодействие с Минюстом России и ФСИН России не только по линии законотворчества, но и по вопросам обмена информацией, взаимного участия в мероприятиях по правозащитной тематике.

7 октября 2020 г. впервые проведена коллегия ФСИН России на тему «О мерах, принимаемых по соблюдению прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», в которой участвовала Уполномоченный*[[454]](#footnote-454)*.

26 ноября 2020 г. директор ФСИН России А.П. Калашников принял участие в семинаре-тренинге уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, проведенном Уполномоченным совместно с Научно-образовательным центром по правам человека Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Подготовленное в результате этой работы научно-методическое пособие «Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания» направлено уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации и размещено на сайте Уполномоченного для использования в практической деятельности*[[455]](#footnote-455)*.

Научно-образовательным центром по правам человека МГЮА совместно с Уполномоченным в 2020 г. в 5 субъектах Российской Федерации проведены обучающие семинары на основе программы «Актуальные вопросы формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий по контролю за соблюдением прав лиц в местах принудительного содержания» (г. Воронеж (26–27 февраля), г.  Севастополь, Республика Крым (15–17 сентября), г. Самара (1–2 октября), г. Казань (4 декабря)).

Уполномоченный также констатирует, что в последнее время ФСИН России и надзорными органами целенаправленно принимаются меры по наведению порядка с соблюдением прав заключенных и осужденных. В этом аспекте было бы желательным после вынужденного прекращения возобновить практику совместных проверок соблюдения прав лиц, находящихся в учреждениях УИС, которые осуществлялись прокурорами и региональными уполномоченными по правам человека во исполнение поручения Президента Российской Федерации, высказанного на заседание коллегии Генпрокуратуры России 2019 года[[456]](#footnote-456). Она показала свою действенность и полезность.

В вопросах обеспечения прав заключенных и осужденных по-прежнему много нерешенных проблем, а уровень законности в УИС все еще вызывает тревогу. За 2020 год органами прокуратуры при осуществлении надзора за законностью исполнения уголовных наказаний выявлено 88 951 нарушений закона, в связи с чем принесено 4648 протестов и внесено 14 518 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 23 682 сотрудника УИС.

В 2020 году возросло до 4872 количество обращений к Уполномоченному по вопросам соблюдения и защиты прав человека в учреждениях УИС. Рост по сравнению с 2019 годом произошел за счет обращений, касающихся трудовых прав осужденных (в два раза), соблюдения прав при конвоировании (на 37,5%), условий содержания в СИЗО и исправительных учреждениях (на 24,8%), социального обеспечения (на 20,6%), медицинского обеспечения (на 10,8%), неправомерных действий персонала (на 10,2%), перевода в иное учреждение (на 8,2%).

Более чем в два раза возросло количество коллективных обращений — до 212 (2019 год — 102). Главным образом они поступали по вопросам медицинского обеспечения (76), действия (бездействие) сотрудников УИС (27), условий содержания в следственных изоляторах (27), применения физической силы и специальных средств (14), условий содержания в исправительных учреждениях (11), установления местонахождения осужденного (11).

Специфика 2020 года, связанная с распространением коронавируса, также нашла отражение в обращениях к Уполномоченному. На «горячую линию» поступило 281 обращение от заключенных и осужденных, а также от их родственников и законных представителей. Претензии в основном касались несоблюдения в некоторых учреждениях ФСИН России, по их мнению, санитарно-эпидемиологических требований, ограничения права на защиту (недопуск адвокатов и представителей), неполучения посылок, передач, писем и оплаченной прессы, трудности в приобретении защитных масок и средств дезинфекции, недостаточного ассортимента товаров в магазинах учреждений.

Следует подчеркнуть, что большинство жалоб в ходе проверок не находит подтверждения. Объясняется это положение разными обстоятельствами, в том числе надуманностью поводов, предвзятостью и излишней эмоциональностью заявителей, недостаточностью знаний действующего уголовно-исполнительного законодательства, несовершенством существующих форм фиксации правонарушений, а также несвоевременностью обращения. Однако немало фактов, когда жалобы подтверждаются. Из принятых к рассмотрению обращений по результатам проверок, проведенных по инициативе Уполномоченного органами прокуратуры, вышестоящими органами УИС, а также проверок, проведенных Аппаратом Уполномоченного, подтвердились доводы, изложенные в 235 жалобах.

Тематика и количество обращений по вопросам соблюдения и защиты прав человека в учреждениях УИС за 2018–2020 годы показаны на рис. 77.

Самая многочисленная группа обращений — жалобы на решения и действия сотрудников УИС. В частности, обжалуются факты наложения дисциплинарных взысканий, проведения обысков, изъятия личных вещей, отказов и ограничений на получение корреспонденции и посылок, основания и способы применения физической силы и специальных средств, непредоставления свиданий, решения о введении карантинных мер.

В структуре этой группы как позитивный момент следует оценить снижение количества жалоб на применение физической силы и специальных средств. По сравнению с 2019 годом их количество уменьшилось более чем наполовину (54,7%). Сказываются решительные действия руководства ФСИН России, прокуратуры по искоренению фактов применения к заключенным и осужденным физической силы, специальных средств и оружия. Однако проблема по-прежнему актуальна и требует к себе дальнейшего внимания.

Осужденный И. из-за жестокого обращения с ним сотрудников ФКУ ИК-8 ГУФСИН России по Новосибирской области попытался покончить с собой. К Уполномоченному поступила информация о попытке суицида. В целях предотвратить трагедию и помочь осужденному И. направлено обращение в прокуратуру Новосибирской области. Была проведена прокурорская проверка и возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК Российской Федерации — превышение должностных полномочий с применением насилия (вх. № 3239 от 10.03.2020). Обвинение предъявлено сотруднику правоохранительных органов. Предварительное следствие закончено. В Калининском районном суде г. Новосибирска с 02.12.2020 г. идет суд.

Ненадлежащее расследование фактов применения к заключенным насилия, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения традиционно является предметом рассмотрения ЕСПЧ. В 2020 году в отношении России было вынесено 13 постановлений о нарушении статьи 3 Конвенции «Никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию» в отношении 23 заявителей. Сумма компенсации, присужденная ЕСПЧ по данным постановлениям, составила 460 379 евро [[457]](#footnote-457).

Из ответов органов прокурорского надзора и ведомственного контроля, которые по ходатайству Уполномоченного проводили проверки, следует, что во многих случаях факты насилия и жестокого обращения не нашли подтверждения. В единичных случаях возбуждаются уголовные дела по ст. 286 УК РФ. В значительной степени это связано с субъективным фактором, несовершенством нормативно-правовой базы, позволяющей своевременно и качественно собрать доказательства по делу такой категории, недостаточным уровнем материально-финансового обеспечения учреждений ФСИН России.

*Несмотря на значительное увеличение в учреждениях УИС количества видеорегистраторов (с 19 561 в 2019 г. до 30 369 в 2020 г.) и видеокамер (с 129 803 в 2019 г. до 145 846 в 2020 г.), они не выполняют в полной мере функцию превенции. Персонал не всегда осуществляет их постоянное ношение, является непродолжительным время хранения видеоинформации (30 суток). Нами на коллегии ФСИН России 7 октября 2020 г. предложено рассмотреть вопрос размещения серверов с записями систем видеонаблюдения, находящихся в учреждениях УИС, в территориальном органе ФСИН России.*

В целях предупреждения фактов насилия и других форм негуманного отношения к заключенным и осужденным, по мнению Уполномоченного, важно продолжить повышение уровня открытости УИС. В частности, предлагается пересмотреть ведомственные нормативные правовые акты ограниченного доступа в целях исключения указанного грифа с тех из них, которые затрагивают права и обязанности осужденных и лиц, содержащихся под стражей, либо исключения сведений, составляющих охраняемую законом тайну.

Уполномоченный поддерживает решение директора ФСИН России А.П. Калашникова, прозвучавшее на коллегии 7 октября 2020 года, о создании во всех территориальных органах ФСИН России специальных комиссий по мониторингу применения физической силы и специальных средств[[458]](#footnote-458).

Кроме того, полагаем, что в целях предупреждения и выявления фактов пыток и иных жестоких, унижающих человеческое достоинство форм обращения и наказания путем обеспечения постоянной (ежедневной) системы посещений всех мест принудительного содержания без уведомления со стороны независимых экспертов следует активизировать широкий диалог в обществе и среди компетентных государственных органов об учреждении в Российской Федерации Национального превентивного механизма (далее — НПМ)[[459]](#footnote-459). Об этом Уполномоченный говорит уже не первый год[[460]](#footnote-460). Следует изучить зарубежный опыт закрепления организационно-правовых основ и практики функционирования НПМ для имплементации позитивного опыта в отечественное законодательство. Представляет в этой связи интерес опыт государств — бывших союзных республик, например, Республики Казахстан (ратифицировали факультативный протокол к конвенции против пыток)[[461]](#footnote-461) и Республики Узбекистан (не ратифицировали факультативный протокол к конвенции против пыток)[[462]](#footnote-462), создавших НПМ.

*Важным шагом в усилении общественного контроля станет принятие разработанного Минюстом России законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания”». Проект закона направлен на совершенствование деятельности общественных наблюдательных комиссий (ОНК). В рабочей группе по подготовке законопроекта, напрямую касающегося защиты прав человека, принимали участие сотрудники Аппарата Уполномоченного. В Минюст России направлены предложения по его доработке, в частности о финансовом обеспечении деятельности ОНК за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации, о предоставлении отчетных материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания по форме, установленной Общественной палатой Российской Федерации, Уполномоченному и уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации (№ ВЛ 26984-29 от 15 июля 2020).*

Разновидностью жестокого обращения ЕСПЧ рассматривает применение максимально суровых санкций при привлечении заключенных к дисциплинарной ответственности, когда не учитывается характер нарушений и обстоятельства дела. Количество жалоб на наложенные дисциплинарные взыскания по сравнению с 2019 годом немного увеличилось (2019 год — 143 обращения, 2020 год — 150).

Гражданка Л. обратилась с жалобой на неправомерное наложение дисциплинарных взысканий на осужденного Н., отбывающего наказание в колонии-поселении Ростовской области. Проведенная совместно с прокуратурой проверка показала, что дисциплинарное взыскание в виде водворения в ШИЗО от 14 апреля 2020 г. применено к осужденному Н. с нарушениями уголовно-исполнительного законодательства, в связи с чем оно отменено прокуратурой 21.09.2020 (вх. № Н-377 от 10.06.2020).

Много обращений поступает на проводимые обыскные мероприятия, на случаи изъятия личных вещей, на отказы и ограничения на получение почты, на непредоставление свиданий и тому подобные действия персонала УИС.

*На «горячую линию» обратилась жена обвиняемого Ш. в защиту прав своего супруга Б. Она сообщила, что у Б. в условиях содержания в СИЗО значительно ухудшилось состояние здоровья, ему не были переданы заказанные и оплаченные ею продукты, на его личном счете отсутствовали перечисленные ему денежные средства. В связи с этим направлено обращение начальнику УФСИН России по г. Москве. По результатам рассмотрения обращения и изучения сложившейся ситуации заключенному была оказана необходимая медицинская помощь, он был проконсультирован врачом, а также получил продукты питания и денежные средства (№ 5580/1 от 23.06.2020).*

Обращения по вопросам медицинского обеспечения в учреждениях УИС составляют вторую по величине группу заявлений в адрес Уполномоченного. Заявители выражают несогласие с тактикой лечения и отсутствием медицинских препаратов, просят об оказании содействия в прохождении обследования и лечения в учреждениях вневедомственного здравоохранения, в получении специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи, жалуются на формализм и равнодушие медицинского персонала. Обращения этой категории демонстрируют устойчивую тенденцию к росту.

Прокуратурой ХМАО — Югры по инициативе Уполномоченного проведена проверка жалобы гражданина Л. о ненаправлении его на медико-социальную экспертизу для прохождения очередного освидетельствования. По результатам проверки установлено ненадлежащее исполнение должностных обязанностей сотрудниками СИЗО, в связи с чем начальнику СИЗО внесено представление. В результате принятых мер по возвращению из ИВС заключенному проведено комплексное обследование и консультации врачей, по итогам которых он направлен на соответствующее освидетельствование (№ Л-280\* от 29.05.2020).

Нужно отметить, что в вопросах охраны здоровья заключенных и осужденных ФСИН России проводит предметную работу. Ее результатом является последовательное снижение количества летальных исходов в учреждениях УИС. В 2020 году их количество по сравнению с прошлым годом снизилось на 7,2% (с 1143 до 1061 человек)[[463]](#footnote-463).

В данном сегменте обращений особого внимания заслуживают обращения о защите прав инвалидов, которые в основном касались пересмотра группы инвалидности (64) и медицинского обеспечения (56).

Полагаем, что нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с охраной прав и законных интересов инвалидов в учреждениях УИС, требует планомерного и системного совершенствования. Актуальными остаются, в частности, следующие вопросы: расширение оснований, которые исключают возможность избрать для инвалидов, являющихся подозреваемыми или обвиняемыми, меру пресечения в виде заключения под стражу; ускорение работы над подготовленным Минюстом России проектом федерального закона, регламентирующим особенности содержания их под стражей; внесение изменений в УИК РФ, предусматривающих возможность перевода лиц, содержащихся в исправительной колонии общего, строгого и особого режима, из обычных в облегченные условия отбывания наказания при инвалидности и др.[[464]](#footnote-464)

Предметная работа проводится Уполномоченным по жалобам от женщин, содержащихся в УИС. Четверть их обращений касается медицинского обеспечения, здоровья (25%) от всех обращений женщин из пенитенциарной системы в адрес Уполномоченного (98 из 434).

Осужденная С., отбывающая наказание в Республике Мордовия, обратилась к нам с просьбой о содействии в проведении планового оперативного лечения в ФК ЛПУ «ОБ им. Ф.П. Гааза УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области». В результате обращения Уполномоченного в ФСИН России осужденная С. была направлена на операцию, о чем она сообщила в благодарности Уполномоченному (вх. № к С-857 от 17.09.2020).

Уполномоченный полагает, что особого внимания заслуживают вопросы защиты прав беременных женщин в УИС. Недопустима практика возвращения из роддома в камеру женщин, у которых состоялись роды, в короткий срок.

Третью крупную группу обращений в адрес Уполномоченного составляют жалобы на условия содержания в учреждениях УИС: следственных изоляторах и исправительных учреждениях (2018 год — 556, 2019 год — 654, 2020 год — 816).

Заключенные и осужденные жалуются на переполненность помещений, отсутствие телевизоров и холодильников, плохое освещение, неисправность сантехнического оборудования, отсутствие свободного доступа к питьевой воде, плохую вентиляцию, несоблюдение температурного режима, совместное содержание в камерах курящих и некурящих и на другие трудности.

Осужденный И. пожаловался на неудовлетворительные условия отбывания наказания в ФКУ КП-38 УФСИН России по Республике Коми. Проверкой, проведенной совместно с прокуратурой Республики Коми, установлены нарушения прав 40 осужденных отряда № 2 на надлежащее материально-бытовое обеспечение. В частности, обнаружены: нарушение целостности стен, пола и потолка, в помещении кухни прорвана труба и отсутствовало окно. В этой связи 24 августа 2020 г. в адрес начальника КП-38 вынесено предписание о проведении ремонтных работ. На момент повторной проверки ремонт находился на завершающей стадии (№ И-331 от 16.06.2020).

Необходимо отметить, что государство принимает меры для улучшения сложившейся ситуации. В 2020 году вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ [[465]](#footnote-465), предусматривающий право заключенных на получение компенсации в денежной форме за нарушение условий содержания.

В течение 2020 года в суды субъектов Российской Федерации подано 1450 административных исковых заявлений о признании условий содержания ненадлежащими и присуждении компенсации за нарушение условий содержания. За 2020 год вынесено 74 решения на общую сумму 5192,68 тыс. руб. о частичном удовлетворении требований о компенсации за нарушение условий содержания под стражей, которые вступили в законную силу.

Значимость принятого закона для защиты прав человека в апреле 2020 года отметил ЕСПЧ, указав, что вновь введенные процессуальные требования доступа к компенсационной схеме являются простыми и доступными; новая процедура компенсаторного производства оснащена необходимыми процессуальными гарантиями, такими как независимость и беспристрастность, право на юридическую помощь; суды достаточно информированы о критериях, которые необходимо учитывать при вынесении решения о компенсации[[466]](#footnote-466).

Предметом четвертой большой группы обращений являются отказы администрации в переводе осужденных в иное учреждение. Их традиционно много. В 2020 году поступило 607 таких обращений. Но положительное влияние Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»[[467]](#footnote-467), в соответствии с которым осужденным дано с сентября 2020 года право на перевод в колонию, расположенную ближе к адресу проживания родственников, уже ощущается. В IV квартале 2020 года количество обращений на перевод ближе к месту жительства по сравнению с аналогичным периодом прошлого года уменьшилось (IV квартал 2020 года — 129 обращений, IV квартал 2019 года — 192 обращения).

По-прежнему актуальны вопросы освобождения осужденных от отбывания наказания, несмотря на некоторое снижение жалоб этой категории (на 8,9%). Большая часть просьб была о содействии в условно-досрочном освобождении и освобождении от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью.

*Осужденный Ф., отбывающий наказание в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Ярославской области, обратился с просьбой о содействии признания его заболеваний препятствующими дальнейшему отбыванию наказания (вх. № Ф-317 от 28.07.2020). В результате обращения Уполномоченного в УОМСО ФСИН России 18 сентября 2020 г. осужденный Ф. повторно освидетельствован врачебной комиссией ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России, по заключению которой имеющиеся у него заболевания по степени выраженности нарушений функций органов и систем организма входят в перечень заболеваний, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью», документы направлены в суд и 18 сентября 2020 г. решением Рыбинского городского суда осужденный Ф. освобожден от дальнейшего отбывания наказания.*

В целях создания гарантий реализации конституционного права человека на жизнь для решения проблемы освобождения от наказания в виде лишения свободы в связи с тяжелой болезнью по инициативе Уполномоченного межведомственной рабочей группой с участием представителей Минюста России, Минздрава России, ФСИН России, Генпрокуратуры России, правозащитных организаций и научного сообщества был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 81 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», который в настоящее время прорабатывается с заинтересованными федеральными органами с учетом позиции Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Однако до настоящего времени этот законопроект не внесен в Государственную Думу.

Вместе с тем очевидно, что проблема сохраняется и многие осужденные, больные такими тяжелыми заболеваниями, как ВИЧ, туберкулез, онкологические заболевания и другие, продолжают умирать в учреждениях УИС, не дождавшись решения суда об освобождении.

*По данным ФСИН России, из 15 436 осужденных, освидетельствованных в течение последних трех лет на предмет освобождения от отбывания наказания в связи с болезнью, освобождены судами 6239 человек (40,4%), 3586 человек (23,2%) умерли в исправительных учреждениях, не дождавшись освобождения. В качестве причины отказов в освобождении судами называются тяжесть совершенного преступления, длительный (пожизненный) срок наказания, социальная незащищенность после освобождения (отказ родственников взять пациента под опеку, отсутствие жилья (регистрации), отрицательная характеристика за период отбывания наказания или незначительный срок содержания в заключении.*

Призывая к гуманизму и продолжению работы по законопроекту, полагаем, что, несмотря на возникающие межведомственные разногласия, данная проблема должна быть решена законодательно. Выражаем надежду на возобновление работы над законопроектом, его скорейшее согласование с компетентными органами исполнительной власти и последующее внесение Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

Представляется также необходимым согласовать перечни заболеваний, препятствующих отбыванию наказания[[468]](#footnote-468) и препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений[[469]](#footnote-469), поскольку, несмотря на единые стандарты в области медицины и условий содержания, действующие в пенитенциарной системе, имеется существенная и необоснованная разница между двумя этими перечнями заболеваний, которая создает предпосылки к нарушению прав тяжело больных граждан в местах принудительного содержания.

Следующая категория обращений связана со сложностями в получении осужденными и заключенными необходимой информации, документов и нормативных правовых актов.

Еще одна группа обращений связана с социальным обеспечением (2018 год — 114, 2019 год — 141, 2020 год — 170)[[470]](#footnote-470).

Осужденный К. обратился с жалобой о невыплате ему пособия по временной нетрудоспособности в ФКУ ЛИУ-51 ГУФСИН России по Свердловской области. Инициированная Уполномоченным проверка прокуратуры Свердловской области установила нарушения уголовно-исполнительного законодательства в части невыдачи осужденному К. листа временной нетрудоспособности и невыплаты пособия по временной нетрудоспособности, в связи с чем 22 июня 2020 г. в адрес начальника учреждения вынесено представление об устранении нарушения закона, которое было удовлетворено, заявителю произведена выплата пособия (№ К-1563 от 02.06.2020).

Более двадцати лет актуальным остается вопрос привлечения осужденных к труду и его достойная оплата, несмотря на улучшение показателей привлечения осужденных к труду. Количество жалоб осужденных в этом секторе в 2020 году выросло в два раза.

К числу наиболее часто встречающихся вопросов в сфере трудоустройства осужденных является неучитываемая и неоплачиваемая работа, ненадлежащие условия труда, а также размер заработной платы, который должен составлять не менее одного МРОТ, а фактически гораздо ниже данной суммы[[471]](#footnote-471).

*На основании жалобы осужденного И. Уполномоченный обратилась в Прокуратуру Липецкой области с просьбой провести проверку на предмет нарушения его трудовых прав администрацией ИУ. В частности, заявитель говорил о невыплате в полном объеме заработной платы, необоснованном удержании денежных средств из его доходов, нарушениях при отправке корреспонденции. Проверка подтвердила факты нарушений трудовых прав И. В результате разбирательства виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, денежные средства перечислены на лицевой счет заявителя (№ И-80 от 28.02.2020).*

Несмотря на сравнительно небольшое количество, наметился устойчивый рост числа обращений об условиях этапирования и нахождения в помещениях судов. Нарушения в ряде случаев подтверждаются и проверками, инициированными Уполномоченным.

*Совместно с Управлением тылового обеспечения ФСИН России проведена проверка по жалобе осужденного М. на нарушение его прав при этапировании по территории Иркутской области. В частности, установлено, что в результате неправильного расчета времени на период конвоирования гражданину М. было выдано два суточных рациона питания вместо трех. То есть человека на сутки лишили питания. В целях недопущения подобных случаев с должностными лицами учреждения дополнительно проведен инструктаж по порядку обеспечения осужденных, подозреваемых и обвиняемых рационами питания. По факту выявленного нарушения сотрудник УИС привлечен к дисциплинарной ответственности (№ М-893 от 04.06.2020).*

В ноябре 2020 года Уполномоченным проведен круглый стол по вопросу соблюдения прав человека при конвоировании из следственных изоляторов в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказаний. Разработаны предложения по совершенствованию данной работы.

*Участники круглого стола отметили необходимость установки во всех транспортных средствах, предназначенных для перевозки задержанных, подозреваемых, обвиняемых и осужденных, систем видеонаблюдения (видеорегистраторов), наряду с изображением и звуком дополнительно фиксирующих яркость освещения и температуру в помещении, предназначенном для заключенного. При перемещении заключенного на транспортном средстве, конструктивно не предназначенном для его перевозки (служебный автомобиль, автомобиль скорая помощь), использовать мобильный комплекс видеофиксации с аналогичными функциями. Требует своего решения вопрос модернизации и увеличения количества транспортных средств, привлекаемых к перевозке заключенных. Особое внимание требуется обратить на их питание, медицинское обеспечение, наполняемость транспортных средств.*

Уполномоченный отмечает подвижки в решении данного вопроса. ФСИН России и МВД России принимаются комплексные меры по улучшению ситуации с соблюдением прав заключенных при перевозке. В этом участники Координационного совещания уполномоченных по правам человека смогли убедиться при осмотре экспозиции выставки современной специализированной техники, предназначенной для конвоирования и этапирования, в ноябре 2020 года. Выражаем надежду, что новейшие образцы техники, соответствующие международным стандартам, в скором времени заменят устаревшие модели в полном объеме.

Для системы УИС в 2020 году актуальной была тема обеспечения прав заключенных и осужденных в условиях распространения коронавирусной инфекции. ФСИН России были приняты комплексные меры, что позволило избежать широкого распространения коронавирусной инфекции в учреждениях УИС. Создан оперативный штаб ФСИН России для незамедлительного рассмотрения проблемных вопросов. Круглосуточно осуществляется мониторинг ситуации и контроль за подведомственными учреждениями. Приняты меры для своевременного выявления коронавирусной инфекции.

*Это подтвердила и выездная проверка в СИЗО-2 УФСИН России по г. Москве (Бутырский следственный изолятор) в апреле 2020 года, в ходе которой мы на протяжении 4 часов общались с заключенными, руководством СИЗО и УФСИН России по г. Москве и могли убедиться в эффективности мер безопасности, принятых в целях соблюдения права заключенных на жизнь и охрану здоровья.*

Однако не во всех учреждениях и не всегда на должном уровне обеспечивалась защита жизни и здоровья заключенных и осужденных в условиях пандемии. Эта тема отражена в тематическом докладе Уполномоченного[[472]](#footnote-472).

Здесь же отметим, многих звонков на горячую линию Уполномоченного и письменных обращений можно было избежать при условии своевременной, полной и подтвержденной информации как внутри учреждений УИС, так и за ее пределами по ситуации в местах принудительного содержания.

*В ходе выступления на коллегии ФСИН России 7 октября 2020 г. Уполномоченный предложила решить вопросы, которые позволят в условиях пандемии уменьшить количество жалоб и улучшить положение лиц в учреждениях УИС: снять лимит в расходовании собственных денежных средств осужденными в исправительных колониях; рассмотреть вопрос планирования при строительстве следственных изоляторов зала судебного заседания для того, чтобы лишний раз не вывозить подозреваемых и обвиняемых в суды; увеличить число телефонных звонков; оборудовать дополнительные кабинеты со стеклянными перегородками для адвокатов, которые смогут чаще посещать своих подзащитных*[[473]](#footnote-473)*.*

Наряду с вышеназванным отметим, что обеспечению прав заключенных и осужденных способствовали бы и предложения, ранее высказанные Уполномоченным в своих ежегодных докладах: о предоставлении ОНК права осуществлять контроль за соблюдением прав подозреваемых, обвиняемых и  осужденных в помещениях судов, предназначенных для их содержания, и транспортных средств, предназначенных и осуществляющих их перевозку (2019 год)[[474]](#footnote-474); о внесении изменений в УК РФ, направленных на совершенствование уголовной ответственности за пытки (2019 год); о распространении действий целевых программ «Земский доктор» и «Земский фельдшер» на медицинский персонал УИС (2019 год); о совершенствовании системы и порядка применения дисциплинарного воздействия на лиц, содержащихся под стражей (2018 год); об обеспечении полного фиксирования медицинскими работниками телесных повреждений, полученных осужденными и лицами, содержащимися под стражей, а также своевременном направлении медицинского заключения прокурору (2019 год) и другие.

5.3. Ресоциализация осужденных
и лиц, освободившихся
из мест лишения свободы

Важным направлением соблюдения прав человека и одной из актуальных проблем современной политики государства является ресоциализация (возвращение в социум, к обычной жизни) осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Ежегодно из мест лишения свободы освобождаются сотни тысяч человек. Так, в течение 2020 года из исправительных учреждений для взрослых были выпущены 234,7 тыс. осужденных, в 2019 году эта цифра составила 209,1 тыс., в 2018 году — 221,7 тыс., а в 2017 году — 217,5 тыс.

Актуальность данной задачи определяется тем, что более половины лиц, совершивших преступления, были ранее судимыми. При этом большинство из этих людей не имели постоянного источника дохода, и на совершение нового преступления их подвигнула нужда[[475]](#footnote-475). Почти треть осужденных в первый год после выхода из исправительных учреждений совершает преступления вновь. Рецидивная преступность является следствием социальной дезадаптации человека, связанной с безработицей, отсутствием жилья, социальным неблагополучием, недостатком образования, наркотической зависимостью или злоупотреблением алкоголем.

На протяжении последних лет количество обращений от осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, о содействии в «возвращении» в открытое общество, неуклонно растет: в 2020 году поступило 170 таких обращений (2019 год — 146; 2018 год — 117) (рис. 80).

На увеличение количества обращений повлияли условия пандемии: больше людей стало обращаться по вопросам социального характера (рис. 74).

Как видим, самое большое количество обращений поступило по вопросам инвалидности. Инвалиды и их родственники жаловались на проблемы в установлении и подтверждении инвалидности, на сложности в назначении пенсии по инвалидности, на неудовлетворительное медицинское обеспечение и обеспечение средствами реабилитации, на отказы в освобождении от отбывания наказания в связи с болезнью.

Осужденный Д. отбывал наказание в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Рязанской области. В связи с тем, что Д. является инвалидом 1-й группы, ему требовалось пройти плановое освидетельствование, но, находясь в заключении, эту проблему самостоятельно он решить не мог. Д. обратился к Уполномоченному с просьбой о содействии в прохождении медико-социальной экспертизы и, по возможности, в освобождении его из заключения ввиду тяжелого заболевания. Во ФСИН России было направлено обращение. В результате его рассмотрения в филиале Бюро № 8 ФКУ «ГБ медико-социальной экспертизы по Рязанской области» Д. подтвердили 1-ю группу инвалидности. Кроме этого, было установлено, что болезнь заявителя входит в перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания*[[476]](#footnote-476)*. В этой связи Октябрьский районный суд г. Рязани удовлетворил ходатайство Д. об освобождении в связи с болезнью (исх. № ТМ 45198-29 от 13.10.2020).

Второе место по удельному весу занимают обращения, связанные с социальными пенсиями и пенсиями по старости. Граждане в основном жалуются на отказы в назначении пенсии, на отсутствие перерасчета пенсии, на затягивание представления документов в пенсионные органы.

*Отбывающая наказание в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Орловской области П. попросила оказать содействие в назначении ей пенсии по старости. Проверка, проведенная прокуратурой по инициативе Уполномоченного, установила, что при рассмотрении заявления осужденной П. несвоевременно направлены межведомственные запросы и без ответа на них принято решение о приостановлении рассмотрения заявления. В связи с выявленным нарушением прокуратурой в адрес начальника Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Кромском районе Орловской области внесено представление и приняты меры реагирования. В 2020 году пенсия заявительнице назначена (№ П-625 от 07.05.2019).*

Каждое шестое-седьмое обращение касалось оказания содействия в получении, оформлении или восстановлении документов, необходимых для подтверждения юридических фактов. Просьбы касались получения самых разнообразных документов: удостоверяющих личность, подтверждающих квалификацию, стаж работы, гражданство, участие в боевых действиях, оформление доверенности и т.п.

Ряд заявлений (6,57%) содержали просьбы о содействии в решении жилищной проблемы. Заявители просили поспособствовать постановке на очередь на получение жилья как сироте, в получении жилья после освобождения, во вселении после освобождения в ранее занимаемое жилье и в решении других подобных вопросов.

*За помощью обратился осужденный А., отбывающий наказание в ФКУ ЛИУ-1 УФСИН России по Томской области (№ А-595 от 03.06.2020). После освобождения ему негде было жить, поэтому он попросил помочь в решении жилищного вопроса. В результате принятых Уполномоченным мер заявитель обеспечен жильем (исх. № ОГ-72/ТО/1/20-577 от 24.09.2020).*

Поступали также обращения об оказании содействия в получении материальной помощи, льгот и мер поддержки (6,5%). Некоторые заявители просили разъяснить порядок и виды помощи освобождаемым или освобожденным из мест лишения свободы.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области С.А. Бабуркин по просьбе Уполномоченного рассмотрел обращение гражданки А. по вопросу оказания ей социальной помощи. Заявительница после освобождения из мест лишения свободы в марте 2020 г. обратилась в орган социальной поддержки населения за оказанием социальной помощи в виде заключения с ней социального контракта, по которому она хотела приобрести швейную машину, так как имеет опыт работы швеей. Однако возникла проблема с контрактом из-за отсутствия регистрации заявительницы в качестве безработной. Региональный уполномоченный обратился с просьбой об оказании помощи в орган социальной поддержки. В результате гражданку А. зарегистрировали в качестве безработной; между ней и органами социальной поддержки заключен социальный контракт, по которому гражданке А. выплачены денежные средства на приобретение швейного оборудования (б/н, из практики регионального уполномоченного).

Анализ обращений к уполномоченным по правам человека показывает, что на рынке труда бывшие осужденные неконкурентоспособны из-за отсутствия у них профессионального образования и, соответственно, профессии, опыта работы либо потери профессиональных навыков, низкого образовательного и профессионального уровня. Кроме того, у многих судимых людей отсутствуют навыки самостоятельного поиска работы, а кто-то достиг пенсионного возраста. Поэтому определенная часть обращений касалась содействия в трудоустройстве. При этом зачастую граждане обращаются по нескольким вопросам, обычно это тесно связанные просьбы о содействии в трудоустройстве и жилье.

*Осужденный П. (вх. № А-733 от 04.06.2020), отбывающий наказание в ФКУ ИК-44 ГУФСИН России по Кемеровской области, обратился с просьбой оказать ему помощь при освобождении из колонии. В результате обращения Уполномоченного в ГУФСИН России по Кемеровской области гражданину П. при освобождении была оказана помощь в полном объеме, все мероприятия по подготовке к освобождению выполнены надлежащим образом: получены положительные ответы из органов местного самоуправления о возможности проживания по избранному месту жительства, оказании ему помощи в трудоустройстве и направлении на переподготовку (исх. № ОГ-43/ТО/5/5-1041 от 04.08.2020).*

Несколько обращений поступило по вопросам восстановления социальных и семейных связей. В основном это были просьбы об оказании содействия в предоставлении свидания, в заключении брака с подсудимым или осужденным.

По каждому обращению проводились проверки совместно с ФСИН России, прокуратурой, органами социальной защиты населения, органами местного самоуправления, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, давались разъяснения и оказывалась необходимая помощь.

Анализ обращений граждан, результаты мониторинга, проведенного Уполномоченным и его региональными коллегами, обсуждение данной темы на Всероссийской конференции «Ресоциализация и адаптация осужденных граждан, как необходимое условие предупреждения и успешной профилактики рецидивной преступности в Российской Федерации», состоявшейся 16 сентября 2020 года в Общественной палате Российской Федерации, в которой приняли участие сотрудники Аппарата Уполномоченного, позволяют сформулировать некоторые выводы о проблемах, имеющихся как на пенитенциарном, так и на постпенитенциарном уровнях ресоциализации.

Одной из актуальных является проблема обеспечения прочных социальных и родственных связей осужденных в целях их адаптации к будущей гражданской жизни. Большим шагом в этом направлении является Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»[[477]](#footnote-477), разработанный по инициативе Уполномоченного.

Он устанавливает порядок, в соответствии с которым по общему правилу осужденный к принудительным работам или лишению свободы должен отбывать наказание соответственно в исправительном центре либо исправительном учреждении по месту жительства или по месту его осуждения, либо в расположенном на территории субъекта Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо на территории другого субъекта Российской Федерации, наиболее близко расположенного к месту жительства близкого родственника. По письменному заявлению осужденного либо с его согласия по письменному заявлению его близкого родственника один раз в период отбывания наказания осужденный может быть переведен для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного центра или исправительного учреждения в другие, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо в учреждение, расположенное на территории другого субъекта Российской Федерации, наиболее близко расположенного к месту жительства данного родственника.

Безусловно, закон позволит укрепить связи осужденных с семьей, близким окружением. Но представляется, что это только первый шаг на пути либерализации отбывания наказания осужденными. Закон сохраняет широкую дискрецию администрации по выбору места отбывания наказания осужденным, ставя решение вопроса в зависимости от возможностей уголовно-исполнительной системы. В перспективе эти ограничения в выборе места отбывания наказания должны сужаться.

Важное значение в этой связи имеет оптимизация сети исправительных учреждений, расширяющая возможности осужденных отбывать наказание по месту жительства. Особенно остро эта проблема стоит в отношении осужденных женщин и несовершеннолетних. Сегодня не во всех субъектах Российской Федерации функционируют исправительные колонии для женщин и воспитательные колонии. Они направляются для отбывания наказания в иные регионы, что затрудняет свидания с ними, удорожает посылки и передачи. Этот вопрос может быть решен через создание участков для содержания женщин и несовершеннолетних в иных исправительных колониях и следственных изоляторах.

Так, при посещении Республики Татарстан к Уполномоченному обратился глава Республики Татарстан Р.Н. Минниханов с просьбой о содействии. С учетом того, что в Республике отсутствуют исправительные колонии для женщин, а женщины все-таки получают наказания в виде лишения свободы, то он просил помочь в том, чтобы отбывали они его на территории Республики. В настоящее время Уполномоченным во взаимодействии со ФСИН России прорабатываются возможные пути решения данной проблемы.

Надеемся, что разрабатываемая Минюстом России совместно с ФСИН России генеральная схема развития системы учреждений УИС, направленная на создание недалеко от областных (республиканских) центров крупных мультирежимных учреждений, поможет решить проблему отбывания всех видов наказаний по месту жительства осужденного[[478]](#footnote-478).

Целям ресоциализации осужденных служит практика перевода из исправительных колоний общего и строгого режимов положительно характеризующихся осужденных в порядке поощрения в колонии-поселения для содержания осужденных по неосторожности и за совершение впервые умышленных преступлений небольшой или средней тяжести. Важно ее расширять.

С 1 января 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2019 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»[[479]](#footnote-479), регламентирующий создание участков колоний-поселений и исправительных центров вне самих колоний-поселений и исправительных центров, но в пределах субъектов Российской Федерации, на территориях которых они находятся. Представляется, что реализация закона позволит в известной мере решить проблему трудоустройства осужденных, обеспечит эффективность обучения, повышения квалификации, приобретения трудовых навыков во время отбывания наказания, расширит сферу взаимодействия ФСИН России с институтами гражданского общества. Данный шаг приведет также к росту трудовой занятости осужденных, что в свою очередь позволит быстрее удовлетворить исковые обязательства по возмещению ущерба, погашению штрафов или других имущественных взысканий.

Интересен в этой связи опыт сотрудничества УФСИН России по Воронежской области и АО «Вагонреммаш». Ремонтная бригада осужденных, отбывающих наказание на участке колонии-поселения ФКУ ИК-1, ФКУ КП-10, ежедневно выезжает на Воронежское вагоноремонтное предприятие, где выполняет работы по ремонту отопления и водоснабжения пассажирских вагонов. Освобождающиеся осужденные в дальнейшем трудо­устраиваются на данное предприятие*[[480]](#footnote-480)*.

Среди проблем постпенитенциарной ресоциализации наиболее остро стоят вопросы трудоустройства лиц, отбывших уголовное наказание. Работодатель найдет массу поводов, чтобы не брать такого работника. Многие организации не желают трудоустраивать судимых граждан из-за их уголовного прошлого, низкого уровня ответственности и исполнительской дисциплины[[481]](#footnote-481). Работу по трудоустройству освободившихся из мест лишения свободы проводят в основном региональные службы занятости. Но только каждый десятый освободившийся обращается в службу занятости, и не всем из них удается помочь в трудоустройстве.

*Ежегодно в службы занятости обращается 29–30 тыс. освободившихся из мест лишения свободы граждан, уровень их трудоустройства достигает 75–77%. Кроме того, региональными службами занятости ежегодно 16–17 тыс. из них оказывается услуга по профориентации; 2,5 тыс. — предоставляется психологическая помощь, 2,2–2,3 тыс. — помощь в социальной адаптации; от 800 до 1 тыс. человек обеспечиваются временной работой*[[482]](#footnote-482)*.*

По мнению Уполномоченного, службам занятости следует проявлять больше активности в данной работе, работать со всеми освобождаемыми лицами заранее: с выездом в пенитенциарные учреждения (совместно с представителями работодателей) выяснять их трудовые потребности, рекомендовать переобучение актуальным на региональном рынке труда специальностям, подбирать вакансии и помогать в трудоустройстве.

Сохраняет актуальность задача сокращения перечня запретов при приеме на работу ранее судимых лиц. Представляется, что запреты в приеме на работу бывших осужденных не всегда справедливы и целесообразны в случае, например, совершения преступления по неосторожности, в иных ситуациях. И эти уточнения целесообразно внести в трудовое законодательство и законодательство о государственной службе.

Большие проблемы у бывших осужденных возникают с жильем. Отсутствие жилья после освобождения из мест лишения свободы — одна из главных причин бездомности и повторного совершения преступления. Большинство региональных уполномоченных краеугольной проблемой граждан, освободившихся из исправительных учреждений, называют бытовую неустроенность, а также негодность жилого помещения, долги по квартплате, которые самостоятельно нет возможности выплатить. Отсутствие жилья препятствует постановке на регистрационный учет в органы службы занятости и трудоустройства, получению направления на профессиональное обучение от службы занятости. Кроме того, для некоторых работодателей отсутствие у претендента «прописки» является практически безусловным основанием для отказа в трудоустройстве. В ряде случаев жилищные права осужденных нарушают родственники, которые снимают их с регистрационного учета, порой в судебном порядке[[483]](#footnote-483).

Полагаем, что позитивное влияние на решение данного вопроса окажет принятие федерального закона, направленного на сохранение имущества осужденных, проект которого Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу в декабре 2020 года[[484]](#footnote-484). Принятие закона позволит защитить собственников недвижимости, осужденных к лишению свободы, от неправомерного завладения и утраты ими жилья.

 *В целях обеспечения* **сохранности жилого помещения** *законопроектом предлагается установить: запрет органам Росреестра осуществлять государственную регистрацию перехода права, ограничения права и обременения жилого помещения осужденного без его личного участия; запрет органам регистрационного учета граждан осуществлять регистрацию граждан в жилом помещении по месту пребывания и по месту жительства без личного участия осужденного; опечатывание органом внутренних дел жилого помещения и проверка целостности оттиска печати в установленные судом сроки по месту нахождения жилого помещения и иные меры, необходимые для обеспечения сохранности жилого помещения.*

Важно также расширять помощь в жилищном обеспечении бывшим заключенным со стороны некоммерческих организаций, церковных общин, которые организуют приюты для временного пребывания.

В качестве примера можно привести опыт РБОО «Ночлежка» в г. Санкт-Петербурге, в которой кроме реабилитационного приюта организован ночной приют, где могут переночевать 40 человек.

*В Саратовской области под патронажем Балашовской Епархии Русской Православной Церкви (Московский Патриархат) еще в 2012 г. создан кризисный центр оказания помощи женщинам, который впоследствии реорганизован в некоммерческую организацию по оказанию социальных услуг «Кризисный центр "С верой в жизнь!"».*

Нередко бывшие осужденные нуждаются в правовой помощи, они испытывают затруднения при оформлении пособий, пенсий и других социальных выплат. Полагаем целесообразным эту категорию включить в перечень лиц, которым оказывается бесплатная юридическая помощь, путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[[485]](#footnote-485). В регионах имеется опыт такого регламентирования.

*Так, в рамках Закона Брянской области от 5 июля 2012 г. № 43-З «О государственной системе бесплатной юридической помощи на территории Брянской области»*[[486]](#footnote-486) *в категорию граждан, имеющих данное право, включены лица, освободившиеся из мест лишения свободы. Право получения бесплатной юридической помощи по вопросам трудоустройства, пенсионного обеспечения и социальной защиты сохраняется за гражданином в течение трех месяцев со дня освобождения.*

Необходимым условием адаптации бывших осужденных к условиям гражданской жизни является комплексный подход к организации этой работы. Объединяющим организационным началом здесь могут стать центры социальной адаптации. Возможность создания таких центров органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»[[487]](#footnote-487).

Например, Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение социального обслуживания «Центр социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы» создано на основании распоряжения Губернатора Санкт-Петербурга. Учредителями являются комитет по социальной политике Санкт-Петербурга, комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга*[[488]](#footnote-488)*.

Кроме того, имеются центры социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий, которые являются государственными учреждениями социального обслуживания, создаваемыми в системе органов социальной защиты населения. В рамках типового положения о таких центрах лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе гражданам, прибывшим из мест лишения свободы, оказываются социальные, бытовые, юридические услуги, предоставляется медицинская помощь, питание, отдых.

К сожалению, в силу малочисленности (в общей сложности создано порядка 200 центров, которые рассчитаны всего на 10 тыс. мест), назначения и полномочий эти центры не в состоянии в полном объеме обеспечить соответствующую работу со всеми освобождающимися от наказания и нуждающимися в социальной помощи. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации отмечают, что Россия сегодня — одна из немногих развитых стран, в которых не создана национальная служба пробации, отсутствует единая нормативная правовая база оказания помощи в социальной адаптации освободившихся из мест лишения свободы граждан, отсутствует специализированный орган, осуществляющий комплекс мероприятий по социальной адаптации данной категории лиц, а также отсутствуют специализированные реабилитационные центры[[489]](#footnote-489).

В этой связи следует обратить внимание, что вопросы постпенитенциарной социальной реабилитации осужденных относятся к компетенции субъекта Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации приняты и действуют региональные законы, программы, планы мероприятий по работе с лицами, отбывшими наказание. При этом нормативные правовые акты о ресоциализации и социальной адаптации приняты далеко не во всех субъектах Российской Федерации. Вместе с тем ресоциализация бывших осужденных необходима, в первую очередь, именно для обеспечения безопасности населения региона, укрепления законности и правопорядка.

Соответствующие законы приняты и действуют в Архангельской области, Республике Татарстан, Чувашской Республике, Республике Башкортостан, Алтайском крае, Воронежской, Кировской, Омской, Оренбургской, Тюменской, Ульяновской и других областях. Планы комплексных мер и региональные государственные программы по социальной реабилитации имеются в Республике Дагестан, Республике Татарстан, Чувашской Республике, Алтайском крае, Орловской, Тюменской областях и др. В ряде регионов приняты законы: о социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы (Республика Башкортостан, Кировская область, Еврейская автономная область); о квотировании рабочих мест, о мерах экономического стимулирования работодателей, трудоустраивающих граждан, освободившихся из мест лишения свободы (республики Карелия, Саха (Якутия), Камчатский и Краснодарский края, Курская, Липецкая, Омская, Оренбургская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Томская области и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра)*[[490]](#footnote-490)*.

Заслуживает внимания опыт комплексного решения проблемы ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, Республики Татарстан.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июля 2019 г. № 631 «Об организации в Республике Татарстан деятельности по ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы»*[[491]](#footnote-491)* создана межведомственная рабочая группа (в муниципальных районах и городских округах — территориальные комиссии) для решения комплекса мер социально-экономического, педагогического, правового характера в целях реинтеграции в общество освободившихся из мест лишения свободы лиц: постпенитенциарное сопровождение, профессиональная ориентация и трудовая адаптация, жилищное и бытовое устройство, медицинское сопровождение, психологическая поддержка, содействие в восстановлении утраченных социальных связей и иным вопросам.

В Московской области в рамках государственной программы «Социальная защита населения Московской области» на 2017–2024 годы действует подпрограмма «Социальная реабилитация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц без определенного места жительства», которой предусмотрено функционирование двух центров социальной адаптации. Цель этой подпрограммы — улучшение социального положения лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц без определенного места жительства, а также сокращение факторов, способствующих рецидивной преступности. Общая сумма финансирования — 344 603 тыс. руб. Подобные государственные программы (подпрограммы) были реализованы в Чувашской Республике, Республике Саха (Якутия), а также в Магаданской, Оренбургской, Псковской, Смоленской, Сахалинской и Воронежской областях.

*В Воронежской области реализуется подпрограмма «Социальная реабилитация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы» региональной государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденная постановлением Правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1205. Подпрограммой предусмотрены мероприятия по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы — оказание содействия в устройстве в стационарные учреждения социального обслуживания; оказание содействия в восстановлении утраченных документов, предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, занимающимся реабилитацией и адаптацией лиц, освободившихся из мест лишения свободы.*

Ресоциализация осужденных — проблема общества в целом, и решить ее можно только в сотрудничестве государственных органов, общественных и религиозных организаций. В работе по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, необходимо более активно использовать возможности некоммерческих организаций. Однако только грантовая поддержка не может в полной мере обеспечить реализацию проектов по ресоциализации. Инициативы представителей гражданского общества, направленные на ресоциализацию осужденных, находящихся в исправительных учреждениях, и лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, будут более эффективными при соответствующей поддержке публичных органов власти[[492]](#footnote-492).

В Красноярском крае работают центры социальной адаптации и действует проект «Служба социального сопровождения». В центры обращаются люди, освободившиеся из мест лишения свободы. Здесь им на полгода предоставляют бесплатное жилье и питание, помогают восстановить документы, получить социально-правовую и психологическую помощь, трудоустроиться. Одновременно в центре может находиться до 50 человек. Помимо Красноярска, такие есть в Ачинске, Канске и Минусинске. За первую половину 2020 г. в них обратилось почти 700 человек, в том числе за проживанием — около 250. «Службу социального сопровождения» организовали в ГУФСИН России по Красноярскому краю. Она контролирует каждого освободившегося от ворот контрольно-пропускного пункта исправительного учреждения до успешной ресоциализации в обществе*[[493]](#footnote-493)*.

На протяжении многих лет ученые и практики обсуждают тему создания службы пробации, которая успешно функционирует во многих европейских странах. Будучи сторонником введения в России полноценного института пробации, неотъемлемой частью которого станет ресоциализация осужденных и освободившихся из мест лишения свободы, Уполномоченный в своих ежегодных докладах рекомендовала принять по этому поводу специальный законодательный акт. В 2015 году Президентом Российской Федерации было дано поручение (от 30 апреля 2015 г. № Пр-870).

С большим удовлетворением отмечаем, что в 2020 году в соответствии с Поручением Президента Российской Федерации Минюстом России и ФСИН России возобновилась работа по подготовке законопроекта «О системе пробации в Российской Федерации», который должен быть внесен в Государственную Думу до конца 2021 года, исходя из плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Важным элементом данного закона видятся положения, регулирующие вопросы пенитенциарной и постпенитенциарной ресоциализации осужденных и освободившихся из мест лишения свободы.

Для решения задачи эффективной ресоциализации осужденных и ранее судимых лиц представляются актуальными и ряд других предложений, высказанных уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации на страницах специального выпуска Бюллетеня Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации[[494]](#footnote-494). В целом же заметим, что в деле ресоциализации осужденных и ранее судимых лиц нужна системная работа и государственный подход. Этим вопросам целесообразно было бы посвятить одно из заседаний Государственного Совета Российской Федерации.

5.4. Защита прав человека в местах кратковременного принудительного содержания граждан

Помимо учреждений уголовно-исполнительной системы, об обеспечении прав находящихся лиц в которых подробно говорилось в параграфе 5.2, имеются другие учреждения и места, в которые могут принудительно на определенный срок помещаться следующие категории граждан: задержанные по подозрению в совершении преступления до вынесения решения суда о мере пресечения; доставленные в отдел полиции за совершение административного правонарушения; отбывающие административный арест; несовершеннолетние, совершившие преступление или административное правонарушение, но не достигшие возраста привлечения к уголовной или административной ответственности на общих основаниях; подлежащие выдворению из страны на основании решения суда и некоторые другие. Перечень таких мест и учреждений, для краткости назовем их местами кратковременного принудительного содержания, называет Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[[495]](#footnote-495). К ним также можно отнести медицинские вытрезвители и помещения для подозреваемых, обвиняемых и осужденных в судах (см. рис. 75).

В правозащитной практике обеспечению прав человека в данных учреждениях обычно уделяется мало внимания. Эта тематика ранее не была предметом специального раздела и ежегодного доклада Уполномоченного. Надеемся, что наш первый опыт даст свои результаты и поможет выявить системные вопросы и выработать конкретные предложения по повышению гарантий прав граждан в этой сфере.

Ежегодно в местах кратковременного принудительного содержания пребывает значительное число граждан, например, в ИВС — около 1 млн человек, в спецприемниках около 900 тыс. человек[[496]](#footnote-496), в камерах административного задержания — 500 тыс. человек, в ЦВСИГ — около 50 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства[[497]](#footnote-497). Поэтому обеспечению прав этой категории людей также нужно уделять повышенное внимание, поскольку у них отсутствует выбор и возможность решать свои насущные материально-бытовые, медико-социальные, юридические и иные вопросы самостоятельно.

По вопросам содержания граждан в местах кратковременного содержания к Уполномоченному в 2020 году поступило 240 обращений. Их тематика и количество показаны на рис. 76.

Самая многочисленная категория обращений связана с условиями содержания в местах кратковременного принудительного содержания — почти половина всех обращений. На неудовлетворительные условия содержания жалуются граждане, содержащиеся практически во всех видах мест кратковременного принудительного содержания: из ИВС (47), психоневрологических интернатов (33), ЦВСИГ (21), помещений для содержащихся под стражей в судах (10).

*По обращению гражданина Д. (№ Д-588 от 06.07.2020) с жалобой на условия содержания в ИВС МО МВД России «Павловский» Уполномоченным совместно с Павловской городской прокуратурой Нижегородской области проведена проверка условий содержания в ИВС «Павловский», в ходе которой установлены нарушения требований Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, органов внутренних дел, утвержденных приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950, в части не оборудования камер санузлами и отсутствия карцера. Также установлены нарушения требований Инструкции по проектированию объектов органов внутренних дел, утвержденной протоколом МВД России от 12 мая 1995 № 1-95, в части отсутствия окон в камерах и комнаты для свиданий. Установлено, что изолятор находится ниже уровня земли и городской канализации, в связи с чем его оборудование окнами и водопроводом технически невозможно. По всем фактам нарушений городской прокуратурой в адрес начальника МО МВД России «Павловский» и начальника ГУ МВД России по Нижегородской области внесено два представления, которые были рассмотрены и признаны обоснованными.*

Второе место по удельному весу занимают жалобы на несогласие заявителей с основаниями помещения в учреждение кратковременного принудительного содержания (каждое третье-четвертое обращение). Подобные жалобы поступили из ЦВСИГ (42), камер административно задержанных (21), спецприемников (3) и психоневрологических интернатов (1).

*На горячую линию обратились граждане К. и С. в защиту прав гражданина Узбекистана Х. (№ Х-128 от 18.04.2020). По информации заявителей, гражданин Х. находился в ЦВСИГ ГУ МВД России по г. Москве на основании постановления Черемушинского районного суда, которое находилось в процессе обжалования. При этом, будучи тяжело больным, а у него диагностированы сахарный диабет 1-го типа, инсулиновая зависимость, бронхиальная астма и иные сопутствующие заболевания, гражданин Х. протестовал против помещения его в ЦВСИГ. Однако, несмотря на апелляционную жалобу, было запланировано его выдворение из страны. В целях защиты прав иностранного гражданина Х. пришлось вмешаться в ситуацию и благодаря этому исполнение решения Черемушкинского районного суда приостановлено. Гражданин Х. был выпущен из ЦВСИГ 29 апреля 2020 г. на основании решения Московского городского суда и передан родственникам, о чем сообщили заявители в благодарственном письме.*

Ряд жалоб поступил на нарушение сроков содержания (от лиц, содержащихся в ЦВСИГ (28) и камерах административно задержанных (6)) и необоснованное применение физической силы.

*В ИВС Марьино по г. Москве был избит гражданин К. В связи с нарушением его права на личную неприкосновенность он обратился с жалобой на неправомерные действия сотрудников полиции (К-2812 от 31.08.2020). Чтобы прояснить ситуацию и защитить К. от произвола совместно с прокуратурой г. Москвы, была проведена проверка. Установлены факты телесных повреждений и незаконного изъятия у К. в ходе обыска его личных вещей. По результатам проверки протокол обыска признан незаконным, и все изъятые предметы возвращены К. Действиям сотрудников полиции дана юридическая оценка. Виновные должностные лица понесли наказание (№ 20124 от 12.11.2020).*

Жалобы на неудовлетворительное медицинское обеспечение были связаны как с отсутствием медицинского обследования, лечения хронических заболеваний и медицинской помощи, так и с несоблюдением в местах содержания санитарно-эпидемиологических требований.

По горячей линии поступило обращение гражданина А. с жалобой на антисанитарные условия содержания и плохое качество воды в ЦВСИГ УМВД России по Тверской области (далее — Центр). По инициативе Уполномоченного прокуратурой Московского района г. Твери совместно с отделом надзорной деятельности и профилактической работы ГУ МЧС России по Тверской области проведена совместная проверка, установившая обстоятельства, свидетельствующие о работе Центра с нарушениями требований к условиям безопасности содержания иностранных граждан. В связи с этим прокурор Московского района г. Твери обратился в Московский районный суд с исковым заявлением о признании незаконным бездействия УМВД России по Тверской области, выразившегося в неисполнении обязанности по содержанию иностранных граждан в соответствии с требованиями личной безопасности, охраны здоровья граждан, невыявлении и не­устранении нарушений законодательства о правовом положении иностранных граждан, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического законодательства и строительных норм и правил; а также об обязании УМВД России по Тверской области обеспечить проведение мероприятий по организации капитального ремонта, переустройства и перепланировки помещений в Центре и благоустройства земельного участка, предназначенного для его обслуживания. Суд удовлетворил исковые требования прокурора района. По информации, поступившей из Центра, в ЦВСИГ проведен ремонт (вх. № А-312 от 08.05.2020).

В обращениях об оказании содействия в решении правовых вопросов и получении документов граждане указывали, что нуждаются в помощи при получении документов, необходимых для урегулирования правового положения на территории Российской Федерации (разрешение на временное проживание, вид на жительство иностранных граждан в Российской Федерации), а также в предоставлении убежища (временного убежища, статуса беженца) на территории России.

*Заместитель директора Института стран СНГ, руководитель Центра правовой помощи А.В. Докучаева обратилась в защиту гражданина Украины Д. (Д-758\* от 21.10.2019), которому возвращение на родину грозило политическими репрессиями. Д. опасался не только за себя, но и за свою семью — жену К. и их несовершеннолетнего сына. С учетом убедительности доводов заявителя было направлено обращение в Главное управление по вопросам миграции МВД России с просьбой рассмотреть возможность предоставления гражданину Д. и его семье временного убежища на территории Российской Федерации. В результате этого гражданам Украины Д., К. и их несовершеннолетнему сыну было предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации.*

Обращения в связи с изъятием личных вещей и документов касались необоснованности и неправомерности изъятия и невозвращения личных вещей и документов после освобождения из мест кратковременного принудительного содержания.

Распределение обращений относительно мест кратковременного содержания, на содержание в которых жалуются заявители, показано на рис. 77.

Как видим, больше всего поступило обращений по поводу содержания в ЦВСИГ — 97. Указанные обращения можно разделить на следующие категории: жалобы на неправомерное, по мнению заявителей, помещение в ЦВСИГ, в том числе содержащие просьбы об отмене соответствующих решений, послуживших основанием для направления в учреждение, и об освобождении (42); обращения по поводу длительного содержания, включая просьбы об оказании содействия в ускорении исполнения решений, послуживших основанием для помещения в спецучреждение (28); жалобы на условия содержания в ЦВСИГ (21); обращения об оказании содействия в получении документов для урегулирования правового положения на территории Российской Федерации (4).

Наибольшее количество обращений из ЦВСИГ поступало от граждан Республики Узбекистан (21), Республики Армения (11), Азербайджанской Республики (7) и Украины (9). Особенно остро эти вопросы встали в период пандемии, поскольку из-за закрытия границ сопредельных государств целый ряд иностранных граждан на неопределенное время остались в местах принудительного содержания, условия пребывания в которых, к сожалению, не всегда отвечают запросам людей.

*Иностранный гражданин С., содержащийся в ЦВСИГ УМВД России по г. Набережные Челны, обратился с жалобой о том, что в Центре плохие бытовые условия содержания. В частности, там плохо кормят, не обеспечивают медицинское обслуживание и ограничивают количество звонков родственникам. В связи с нарушением прав людей было направлено обращение в Прокуратуру Республики Татарстан с просьбой провести проверку указанных обстоятельств. По выявленным нарушениям прокуратурой г. Набережные Челны директору обеспечивающей организации ООО «Нигма» внесено представление, во исполнение которого нарушения устранены. Первое лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. Проверкой учреждения дополнительно установлено нарушение порядка приема вещей и документов прибывших для содержания лиц. Начальнику УМВД России по г. Набережные Челны внесено представление (вх. № С-1138 от 08.06.2020).*

Имели место случаи отказа иностранных государств в приеме своих граждан, подлежащих выдворению из России на основании судебных решений.

*Например, 19 мая 2020 г. Узбекистан отказал в приеме авиарейсов с 371 узбекским гражданином.*

В период пандемии в целях сокращения срока содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях МВД России во взаимодействии с ФССП России, Минтрансом России и МИДом России проводились необходимые мероприятия по максимальному освобождению специальных учреждений, включающие организацию чартерных рейсов для выезда иностранных граждан в государства гражданской принадлежности. Уполномоченный также неоднократно обращалась в компетентные государственные органы Российской Федерации, к уполномоченным по правам человека в республиках Казахстан, Узбекистан, других стран, к послам иностранных государств с просьбами о решении вопросов возвращения своих соотечественников.

*В 2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации зарегистрировал жалобу Евгения Кима — человека, лишенного российского гражданства, который уже 1,5 года содержится в хабаровском ЦВСИГ. Полиция задержала его, не дав возможности выехать добровольно; позже другие страны отказались его принимать. Проверить конституционность административных норм, позволяющих держать человека без гражданства в ЦВСИГ «бесцельно и бессрочно», Конституционный Суд Российской Федерации просят во второй раз*[[498]](#footnote-498)*. Суд уже обязывал законодателя незамедлительно внести поправки в КоАП, однако этого все еще не произошло. На эту проблему в своем Докладе за 2018 год также указывала и Уполномоченный.*

В обращениях из ИВС (54) граждане, в первую очередь, поднимали вопросы, касающиеся материально-бытовых условий (47): переполненность помещений, нарушение санитарно-эпидемиологических норм, нарушение приватности туалетов, нарушения норм питания; неправомерные действия сотрудников (5), изъятие личных вещей (2).

В обращениях по соблюдению прав граждан в камерах административно задержанных (38) заявители в основном поднимали вопросы необоснованного задержания и помещения в камеру (21). Обжаловались также сроки содержания в камерах (6), применение в отношении задержанных физической силы (5), неоказание медицинской помощи (4), изъятие личных вещей (2).

В обращениях по соблюдению прав граждан в психоневрологических интернатах заявители обращали внимание главным образом на условия содержания, поведение персонала и взаимоотношения работников интернатов. Единичные обращения по поводу несогласия с помещением в психоневрологический интернат, а также с просьбами о содействии в помещении граждан в психоневрологический интернат. Все обращения рассматривались совместно с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, в 4 случаях работники Аппарата выезжали в психоневрологические интернаты. Частично заявления подтверждались.

*Гражданин Г. обратился с просьбой помочь в направлении дочери 2006 г. р., страдающей психическим заболеванием, в психоневрологический интернат. С просьбой оказать содействие гражданину Г. Уполномоченный обратилась в Министерство социальной защиты, труда и занятости населения Республики Мордовия, которое помогло в оформлении документов для поступления ребенка в указанное учреждение (исх. № 11632-22 от 20.03.2020). По завершении ограничительных мер в связи с коронавирусной инфекцией несовершеннолетняя Г. принята 16 ноября 2020 г. в государственное бюджетное стационарное учреждение социального обслуживания населения Республики Мордовия «Потьминский психоневрологический интернат с детским отделением» и где в настоящее время проходит обучение, о чем нам сообщил гражданин Г. в телефонном разговоре 3 февраля 2021 г. (вх. № Г-176 от 14.02.2020).*

В докладах о деятельности Уполномоченного неоднократно высказывалась позиция о необходимости запрета практики размещения обвиняемых, подсудимых и осужденных в так называемых защитных кабинах с ограждениями из металлических решеток или оргстекла («клетках») в зале суда[[499]](#footnote-499). По этому поводу было вынесено решение ЕСПЧ от 17 июля 2014 г. по делу «Свинаренко и Сляднев против Российской Федерации»[[500]](#footnote-500), во исполнение которого разработан проект федерального закона[[501]](#footnote-501). Однако этот вопрос остается до сих пор нерешенным. Граждане расценивают нахождение в защитных кабинах с решетками или пластиковыми стеклами как унижающее человеческое достоинство, указывают на отсутствие в них элементарных удобств для осуществления своей защиты и соответственно продолжают направлять жалобы в разные инстанции по этому поводу. К Уполномоченному в 2020 году поступило 11 таких обращений. Полагаем, что размещение подсудимых лиц в клетках в зале суда — это нарушение принципа презумпции невиновности.

*В настоящее время на контроле Уполномоченного остается реализация Российской Федерацией решения ЕСПЧ по делу «Свинаренко и Сляднев против Российской Федерации». В 2019 г. впервые Уполномоченным в КМСЕ по данному делу было направлено заключение с позицией о необходимости изменения процедуры содержания граждан в железных клетках в залах судебных заседаний.*

Несмотря на то что законопроект, который запрещает помещать подозреваемых, обвиняемых или подсудимых в защитные кабины в процессуальной зоне залов судебных заседаний, а также использовать иные конструкции, препятствующие общению указанных лиц с адвокатом (защитником), был внесен в Государственную Думу еще в 2018 году, он до сих пор не рассмотрен и не находит поддержки правоохранительных органов, поскольку его реализация может создать трудности в обеспечении надлежащих порядка и условий для рассмотрения судами уголовных дел и безопасности участников уголовного судопроизводства (в том числе подсудимых), особенно по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях насильственного характера, совершенных группой лиц, организованной группой или преступным сообществом. В ходе обсуждения законопроекта Уполномоченным предлагались альтернативные пути решения проблемы, например, путем изменения полного запрета на содержание в кабинах на дифференциацию размещения заключенных в зависимости от тяжести совершенного деяния. При этом полагаем, что на первоначальном этапе возможно сохранить существующие клетки, что снизит расходы на их демонтаж.

Граждане, отбывающие административный арест, в своих жалобах не соглашались с основаниями помещения в спецприемник, указывали на ненадлежащие условия содержания и грубость персонала.

Во взаимодействии с органами прокуратуры, органами управления местами кратковременного принудительного содержания в общей сложности удалось помочь в реализации своих прав 22 гражданам.

Гражданин П. пожаловался на ненадлежащие условия содержания в ИВС г. Северодвинска Архангельской области. Конкретно он указал на установленные чаши Генуя и запах от них, нарушение приватности туалетов, тусклое освещение, большую влажность в помещении, отсутствие в камерах изолятора ремонта. П. привел убедительные доводы, и в Прокуратуру Архангельской области было направлено обращение. В результате проверки, проведенной на его основании, установлено несоблюдение санитарно-эпидемиологических норм в ИВС. В адрес администрации ИВС внесен ряд представлений, по которым приняты меры по устранению выявленных нарушений и в ИВС проведены ремонтные работы. Защищены права 10 человек (№ П-1403 от 28.10.2019).

Анализ рассмотрения поступающих к Уполномоченному обращений, обобщение правоприменительной практики позволяет выделить ряд актуальных проблем, связанных с обеспечением прав лиц, находящихся в местах кратковременного принудительного содержания.

Самой проблемной темой является создание надлежащей материально-технической базы мест принудительного кратковременного содержания. Состояние многих помещений, их освещенность, состояние прогулочных дворов по-прежнему не в полной мере соответствует установленным требованиям. В ряде мест отсутствуют даже туалеты, прогулочные дворы и естественное освещение.

Решение проблемы видится в разработке и принятии федеральной целевой программы развития мест краткосрочного принудительного содержания. На первом этапе — мест и учреждений, находящихся в ведении МВД России.

Проблема медицинского обеспечения лиц, находящихся в ИВС. Следует сказать, что проблема оказания медицинской помощи в ИВС не решается длительное время. Отсутствие в ИВС врачей, лицензий на осуществление медицинской деятельности не позволяет отдельным категориям лиц, переведенных из СИЗО в ИВС, продолжать лечение имеющихся у них заболеваний. Эта проблема обострилась в связи с пандемией. Личный осмотр лиц, содержащихся в ИВС, в нарушение норм медицинской этики в отдельных случаях осуществляют лица, не имеющие медицинского образования и занимающие технические должности в ИВС. Одним из вариантов решения проблемы доступной медицинской помощи в ИВС может быть возложение организации медико-санитарного обеспечения лиц, содержащихся в ИВС, на медико-санитарные части территориальных органов внутренних дел с передачей им штатной численности медицинских работников ИВС.

В условиях чрезвычайных обстоятельств, вызванных опасными инфекционными заболеваниями, в будущем возможно появление проблемы взаимодействия или координации действий органов исполнительной власти. В частности, в 2020 году имели место отказы в приеме в следственные изоляторы из ИВС подозреваемых без отметки о наличии отрицательного результата лабораторного исследования на выявление новой коронавирусной инфекции, что приводило к нарушению прав подозреваемых в связи с необходимостью их длительного содержания в изоляторах временного содержания из-за отсутствия у органов внутренних дел финансовых возможностей для оплаты лабораторных обследований на выявление новой коронавирусной инфекции. Вместе с тем законодательство Российской Федерации не содержит ограничений на прием в следственные изоляторы лиц, не имеющих документального подтверждения отсутствия у них коронавируса COVID-19.

На необходимость повышения эффективности взаимодействия территориальных органов ФСИН России с органами внутренних дел субъектов Российской Федерации на предмет обязательной отметки о наличии отрицательного результата лабораторного исследования на выявление новой коронавирусной инфекции в графе 12 открытой справки по личному делу подозреваемых, обвиняемых и осужденных, подлежащих передаче караулам по конвоированию, назначенным от учреждений территориальных органов ФСИН России, на обменных пунктах железнодорожных станций указал Оперативный штаб ФСИН России по предупреждению распространения коронавирусной инфекции COVID-19[[502]](#footnote-502).

Актуальной задачей ведомств, в которых находятся места кратковременного принудительного содержания, прокуратуры и контрольных органов является принятие мер по искоренению жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения в этих учреждениях. Особенно это касается мест принудительного содержания органов внутренних дел, в частности ИВС. Факты применения физической силы и специальных средств выявляются, как правило, при телесном осмотре лиц, поступающих из ИВС в следственные изоляторы. В каждом таком случае администрация следственных изоляторов протоколирует наличие телесных повреждений и в установленном порядке направляет материалы для проверки в органы прокуратуры.

Важно также в ведомственных регламентах четко прописать обязанности персонала ИВС: по обеспечению надлежащего опроса и физического осмотра квалифицированным медицинским персоналом всех лиц в день поступления в ИВС и каждый раз, когда задержанный возвращается в камеру ИВС; по проведению всех медицинских осмотров вне зоны слышимости и видимости сотрудников полиции; составлению полного отчета по результатам медицинского освидетельствования задержанных в ИВС лиц, с указанием степени соответствия между любыми сделанными утверждениями и полученными объективными медицинскими данными; по направлению отчетов в адрес органов следствия при регистрации травмы, свидетельствующей о жестоком обращении.

Глава 6
ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ
COVID-19

В 2020 году вызов человечеству бросило неизвестное ранее заболевание. Всемирная организация здравоохранения охарактеризовала распространение COVID-19 как пандемию, призвав государства решительно принять необходимые меры в целях прекращения распространения инфекции, спасения жизней и снижения негативных последствий заболевания[[503]](#footnote-503).

В целях сокращения масштабов инфицирования людей Российская Федерация, как и многие другие государства, ввела запрет на въезд на свою территорию, в регионах вводились ограничения, связанные с передвижением транспорта и населения, работой предприятий, и другие вынужденные меры в рамках режима повышенной готовности[[504]](#footnote-504), которые затронули трудовые, политические, гражданские и социальные права граждан.

Применение ограничительных мер (дерогации) соответствует международным нормам и стандартам и является не только допустимым, но и обязательным для государств. Так, Европейская социальная хартия закрепляет обязанность государств принимать меры, направленные на «предотвращение, насколько это возможно, эпидемических, эндемических и других заболеваний»[[505]](#footnote-505).

Для обеспечения действия прав и свобод человека и гражданина в условиях ограничений, таких как право на жизнь и здоровье, право на труд, свобода предпринимательской деятельности, право на образование, свобода передвижения и др., уже с первых дней распространения коронавирусной инфекции был реализован комплекс дополнительных правовых мер, направленных на создание системы гарантий для действия прав человека, оказавшегося в непростых жизненных условиях, в виде компенсационно-восстановительные мер.

Поддержка широких слоев общества осуществлялась в форме отсрочки по налогам, страховым взносам, денежным ссудам, введения льготных кредитов, моратория на банкротство, на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, смягчения требований в лицензировании и иных разрешительных процедурах, поддержки застройщиков и туроператоров, освобождения от штрафов за просрочку оплаты услуг ЖКХ, сохранения заработной платы в нерабочие дни, социальной поддержки семей с детьми, тем, кто потерял работу, и в других формах.

Медицинским и иным работникам, работающим с COVID-19, установлены специальные выплаты до конца 2021 года; специальные социальные выплаты предусмотрены работникам социального обслуживания; определены размеры и порядок осуществления специальных социальных выплат участвующим в борьбе с COVID-19 военным медикам, военнослужащим и работникам силовых ведомств; утверждены повышающие коэффициенты к специальным социальным выплатам медикам и иным работникам, в том числе сотрудникам стационарных организаций социального обслуживания, военнослужащим, сотрудникам и работникам органов власти, оказывающим медпомощь и участвующим в борьбе с COVID-19.

Продлено действие закона, предусматривающего особенности принудительного исполнения судебных актов и возврата просроченной задолженности в период распространения новой коронавирусной инфекции; пролонгирован временный упрощенный порядок признания лица инвалидом, беззаявительный порядок назначения ежемесячных выплат на детей семьям с низким доходом; родители детей, пенсионеры, безработные и другие категории граждан могут получать актуальную информацию о полагающихся им выплатах, пособиях или льготах в личном кабинете на портале Госуслуг[[506]](#footnote-506).

Перечисленные меры позволяют делать вывод о появлении в условиях особого режима жизни людей новой системы правовых инструментариев, имеющих целью компенсировать негативные последствия вынужденных ограничений прав и свобод человека.

Проведенный Минюстом России анализ нормативных правовых актов, принятых в целях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, позволил прийти к выводу, что принимаемые меры предопределялись степенью угрозы жизни и здоровью людей, отвечали конституционным целям охраны их жизни и здоровья, были соразмерны угрозе распространения эпидемии на территории Российской Федерации, а также сопровождались полномасштабной государственной поддержкой наиболее уязвимых сфер экономики, материальной поддержкой широких категорий граждан[[507]](#footnote-507).

В целом поддерживая оценку о соразмерности и обоснованности введения неотложных мер, следует отметить, что имелись факты нарушения прав граждан, в отдельных случаях законодательное регулирование больше, чем необходимо, ограничивало права и свободы, о чем свидетельствуют обращения в адрес Уполномоченного. Например, установленные в Ставропольском, Краснодарском краях правила получения и замены пропусков создавали трудности для передвижения граждан, не снижая при этом угрозу распространения инфекции. Граждане также жаловались на затруднения в реализации мер государственной поддержки, на недостаточный объем помощи.

Деятельность Уполномоченного в условиях распространения коронавирусной инфекции отражена в тематическом докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции», в ряде выступлений и публикаций[[508]](#footnote-508). Поэтому в настоящей главе будут лишь обозначены основные направления и формы проведенной правозащитной работы.

С первых дней введения ограничительных мер в Аппарате Уполномоченного была развернута телефонная горячая линия, активно использовались дистанционные формы общения с гражданами — электронная почта, видео-конференц-связь. За время работы горячей линии поступило более 8000 звонков. Сотрудниками Аппарата незамедлительно оказывалась консультативная помощь, что снимало часть проблем и напряженность ситуации, но часть обращений требовала рассмотрения в рамках текущей деятельности Уполномоченного. Принято к рассмотрению Уполномоченным 2839 таких обращений. Их тематика показана на рис. 80.

Большинство обращений (из которых 18 — коллективных) касалось своевременности полноты предоставления мер социальной поддержки[[509]](#footnote-509).

Более четверти обращений поступило по вопросам содействия в оказании материальной помощи, установлении группы инвалидности, предоставления услуг в условиях стационара. В особой зоне риска оказались пациенты психоневрологических интернатов (ПНИ), детских домов — интернатов для детей-инвалидов, домов престарелых, где из-за большой скученности людей с ослабленным иммунитетом инфекция распространяется с большей скоростью.

*По данным Минтруда России, в весенний период распространения коронавирус нашли у 457 человек в 16 психоневрологических и других интернатах на территории семи регионов России*[[510]](#footnote-510)*. По состоянию на 21 августа 2020 г. в стационарных организациях социального обслуживания с момента начала эпидемии заболели 13 999 человек, из них 10 027 получателей социальных услуг (3,17% от всего количества проживающих) и 3972 сотрудника организаций (2,1% от всего количества работающих)*[[511]](#footnote-511)*.*

Наиболее проблемные вопросы, с которыми сталкиваются учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, приводящие к массовости заболевания, были обозначены на Координационном совете уполномоченных по правам человека в декабре 2020 года[[512]](#footnote-512).

*По мнению уполномоченного по правам человека в Ленинградской области С.С. Шабанова, никакими средствами индивидуальной защиты нормальную эпидемиологическую обстановку в социальных учреждениях, где проживает несколько сотен человек, не обеспечить; следует ориентироваться на форму сопровождаемого проживания, активизировать работу с регионами по разукрупнению интернатов и переходу на сопровождаемое проживание, реформировать систему соцзащиты (переход от заявительного характера к «проактивному»).*

Вторая значительная группа обращений поступила по вопросу реализации права на свободу передвижения в условиях ограничительных мер, введения пропускного режима. Граждане не соглашались также с фактами привлечения к административной ответственности за нарушение ограничительных мер (из них 7 являлись коллективными). Тематика обращений представлена на рис. 82. В некоторых субъектах Российской Федерации установленные ограничения фактически заблокировали въезд, выезд, передвижение из-за введения видов пропусков, обязанности их заверять, последующей замены.

*Например, в Краснодарском крае красный пропуск давал право передвигаться по всему региону, зеленый — внутри муниципалитета (в г. Краснодаре он был желтый), синий — для транзитного транспорта. Предприниматели должны были предоставить в местные администрации данные на своих сотрудников и договоры с ними; в ряде случаев такая проверка занимала целый день. Это вызвало ажиотаж и большое скопление народа в местных администрациях. Более того, создавало дополнительную угрозу распространения инфекции. Соответствующая информация была незамедлительно передана Уполномоченным в компетентные государственные органы. Впоследствии эти меры были скорректированы (№ Е-106 от 09.04.2020)*.

Несоразмерность ограничительных мер, которая отмечалась в Ставропольском и Краснодарском краях на первоначальном этапе распространения коронавирусной инфекции, стала следствием несовершенства правового регулирования сферы административных правоотношений[[513]](#footnote-513).

*Правительства многих государств вводили жесткие меры по контролю за зараженными и находящимися на карантине. Международная группа экспертов запустила в Сети портал Top10PN, в котором методы борьбы с пандемией в разных странах условно разделены по трем направлениям: «Цифровое отслеживание» (приложения для мобильных устройств, разработанные для определения местонахождения зараженных), «Цензура» (жесткое регулирование контента властью и руководством социальных сетей) и «Физическое наблюдение» (развертывание камер распознавания лиц, оснащенных тепловыми датчиками; использование беспилотников)*[[514]](#footnote-514)*.*

С началом вакцинации дискуссионной темой стало введение COVID-паспортов. Ярые противники их введения апеллируют к опасности того, что сбор персональных данных сопряжен с риском их утечки к лицам, имеющим преступные намерения, или в маркетинговых целях либо приведет к злоупотреблениям властей.

Полагаем, что предложение о введении так называемых «ковид-паспортов» требует максимально серьезной проработки, особенно касающейся целей.

С инициативой идентификации граждан, имеющих иммунную защиту от COVID-19 (переболевшие, вакцинированные), вышли некоторые регионы, например, в Сахалинской области предлагалось ввести специальные бейджи, в Республике Башкортостан — «антиковидный паспорт». Задумывалось, что получившие такой «пропуск» смогут свободнее посещать культурные и спортивные мероприятия, туристические места, получать санаторно-курортное лечение и другие преференции*[[515]](#footnote-515)*, что, по мнению авторов идеи, будет способствовать популяризации вакцинации.

Вместе с тем в современных реалиях, когда непонятны цели их введения, они могут стать скрытой формой принуждения, породить неравенство[[516]](#footnote-516) между привитыми от заболевания COVID-19 и не прошедшими вакцинацию, в том числе по причине состояния здоровья (аллергия, беременность и т.д.).

Немногим меньше обращений зарегистрировано по вопросам охраны здоровья и медицинской помощи[[517]](#footnote-517), из них 18 являлись коллективными. Заявители жаловались на сложности в приобретении средств индивидуальной защиты, в прохождении тестов, на длительность оказания медицинской помощи, на отсутствие гарантий прав медицинских работников и т.п.

Вопросы обеспеченности средствами защиты и лекарственными препаратами поставлены на контроль Уполномоченного с первых дней распространения COVID-19.

Направлялись обращения в адрес Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой, Министра здравоохранения Российской Федерации М.А. Мурашко (№ ТМ 11421-25 от 19.03.2020; № ТМ 13456-01 от 10.04.2020; № ТМ 13454-54 от 10.04.2020; № ТМ 13468-25 от 13.03.2020). Запросы и обращения находили понимание у органов власти. Принимались меры по задействованию мобилизационных возможностей и увеличению объемов производства масок и дезинфицирующих средств, по ликвидации острого дефицита масок для защиты органов дыхания, в том числе по их закупке по внешнеторговым контрактам. Организован мониторинг объемов производимой и отгружаемой в субъекты Российской Федерации продукции. В рамках Минпромторга России создан Единый информационный центр управления обеспечения средствами индивидуальной защиты, где проводятся совещания по видео-конференц-связи с субъектами Российской Федерации, в ходе которых решаются вопросы регионов, связанные с поставкой и производством медицинских изделий и оборудования, средств индивидуальной защиты и дезинфицирующих средств, что помогло в том числе исправлению ситуации со средствами защиты в Республике Коми (№ 4372 от 13.05.2020; № 4369 от 13.05.2020; № 4375 от 13.05.2020; № 4388 от 15.05.2020).

Благодаря оперативным действиям была налажена работа по увеличению объемов производства средств индивидуальной защиты и дезинфицирующих средств. Вместе с тем цены на продукцию в условиях рыночной экономики оказались выше, чем были до начала распространения инфекции, а потребность в их приобретении имеется у всех граждан, в том числе с небольшим уровнем дохода.

Предложение Уполномоченного включить в минимальный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи, медицинские маски и антисептические средства, к сожалению, не было поддержано, но к периоду осенних заболеваний и возобновления распространения инфекции COVID-19 ценообразование было отрегулировано.

В период второй волны пандемии ажиотажный спрос на лекарства был связан со сбоем в системе маркировки лекарственных средств и с недоработками региональных властей, которые медленно заключали контракты на закупку лекарственных препаратов.

В целях исключения дефицита лекарственных средств Правительством Российской Федерации поручено задействовать возможности онлайн-касс, а также создать единый структурированный справочник — каталог лекарств, позволяющий отслеживать их наличие на рынке[[518]](#footnote-518). Минпромторгом России ведется предметная работа по обеспечению в аптечных сетях необходимого количества препаратов, в том числе антиковидных[[519]](#footnote-519).

Поступали жалобы на условия размещения в стационарах, недостаточное количество койко-мест для госпитализации, нехватку необходимого оборудования.

*Так, 13 октября 2020 г. по горячей линии обратился гражданин Е. с просьбой о содействии в срочной госпитализации сына с диагнозом «пневмония» и температурой 39,5. После обращения Уполномоченного в Министерство здравоохранения Хабаровского края сын гражданина Е. был принят на лечение в городскую больницу № 10 г. Хабаровска* *(№ Е-341 от 13.10.2020).*

Выступая 24 ноября 2020 г. на заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голикова оценила загруженность коечного ковидного фонда в 78%, но отметила, что в некоторых регионах загрузка свыше 90% (город Севастополь, город Санкт-Петербург, Республика Мордовия, Орловская область, Республика Карелия и др.).

*16 ноября 2020 г. на очередном заседании Президиума Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации высшим должностным лицам регионов поручено взять на личный контроль вопрос, касающийся создания резерва коек для пациентов с новой коронавирусной инфекцией не менее 20% коечного фонда*[[520]](#footnote-520)*.*

2 декабря 2020 г. Президент Российской Федерации поручил начать масштабную вакцинацию, обеспечив прививками в первую очередь граждан из групп риска. По данным Российского фонда прямых инвестиций, курирующего создание российской вакцины «Спутник V», на 11 января 2021 г. этим препаратом привились более 1,5 млн человек[[521]](#footnote-521). С 18 января 2021 г. в России началась массовая вакцинация населения от коронавирусной инфекции[[522]](#footnote-522). Принятые меры должны изменить ситуацию в борьбе с коронавирусной инфекцией.

Следующая группа обращений (в том числе 5 коллективных) касалась защиты прав участников уголовного процесса. Жалобы поступали на избрание и продление меры пресечения в виде заключения под стражу, на затягивание расследования, об изменении меры пресечения на не связанную с лишением свободы[[523]](#footnote-523).

*Гражданка Ч. обратилась в защиту прав своего мужа, который, несмотря на наличие у него тяжелых заболеваний и двух перенесенных операций, был взят под стражу и в течение трех месяцев содержался в СИЗО. В условиях следственного изолятора состояние его здоровья ухудшилось. Уполномоченным направлено ходатайство в адрес председателя Центрального районного суда г. Кемерово с просьбой проявить милосердие и гуманизм и рассмотреть возможность изменения ему меры пресечения на не связанную с лишением свободы. 7 июля 2020 г. судом принято решение о замене меры пресечения на домашний арест* (*№ Ч-303\* от 03.07.2020).*

Еще одна значительная группа обращений была связана с просьбами о защите прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания (из них 21 — коллективное). Граждане, отбывающие наказание, их родственники, адвокаты просили о содействии в переводе осужденных для дальнейшего отбывания наказания ближе к месту жительства, о поддержке их ходатайства об УДО. Поступали жалобы на недопуск в исправительные учреждения адвокатов, членов ОНК. Родственники хотели знать о принимаемых мерах по недопущению распространения коронавируса в учреждениях УИС, просили оказать содействие в медицинском обследовании или лечении своих близких[[524]](#footnote-524).

O поддержке ходатайства об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания при его рассмотрении в Батайском городском суде Ростовской области обратился гражданин К., отбывавший наказание в УФИЦ при ФКУ ИК-15 ГУФСИН России по Ростовской области. Уполномоченный поддержала это ходатайство, которое было удовлетворено судом (№ К-121 от 17.04.2020).

Большая по численности группа обращений поступила в защиту прав граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, в том числе 41 коллективное[[525]](#footnote-525), поскольку многие россияне с началом пандемии коронавируса оказались изолированы в иностранных государствах по причине отмены авиарейсов в связи с введенными ограничительными мерами.

При поступлении обращения незамедлительно направлялся запрос в оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой, одновременно с этим информировались заявители.

Так, оказано содействие в отправке в г. Владивосток членов экипажа судна БМРТ «Данко» (11 российских граждан), оказавшихся на карантине из-за коронавируса в порту Аланга, Индия (№ Д-204 от 14.04.2020), в вывозе 170 туристов из ЮАР (№ К-1066\* от 07.05.2020 и № КЛ-974\* от 20.04.2020); возвращены в Российскую Федерацию жители Челябинской области, оставшиеся в Таиланде (г. Паттайя) по причине отмены рейсов (81 человек) (№ КЛ-962\* от 17.04.2020); из Таиланда возвращены 15 жителей Владимирской и 23 жителя Нижегородской областей (№ КЛ-1002\* от 23.04.2020). Соответствующую поддержку получили наши граждане, оказавшиеся в этот период также в Объединенных Арабских Эмиратах, Республике Корее, США, Танзании и в других странах.

В целях поддержки соотечественников, не имеющих возможности вернуться на Родину в связи с распространением коронавирусной инфекции, было принято решение о помощи из расчета 2400 руб. на одного взрослого и 1600 руб. в день на ребенка в возрасте до 14 лет[[526]](#footnote-526). По вопросам реализации права на указанную социальную поддержку к Уполномоченному поступило 48 обращений в отношении 123 россиян. Из них 34 содержали просьбы о содействии в ее получении. Заявители сообщали, что ими подавалось заявление на портал Госуслуг, однако они даже ответа по своему заявлению не получили. 11 жалоб поступило в связи с отказом в оказании социальной помощи, в трех обращениях граждане жаловались, что полученные ими денежные выплаты не соответствовали количеству дней, проведенных на территории иностранных государств.

По каждому такому обращению проводилась необходимая работа, по результатам которой выявлено, что основными причинами отказов являлись отсутствие подтверждения достоверности предоставленных личных данных проверочными мероприятиями МВД России, отсутствие данных о возвратных проездных документах, ошибки при заполнении заявлений на портале Госуслуг.

При содействии Уполномоченного удалось оказать помощь по 17 обращениям, касающимся вопросов выплаты социальной поддержки.

Ситуация, сложившаяся в связи с распространением COVID-19, обострила востребованность помощи российским гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации за пределами Российской Федерации.

Новые правила оказания экстренной помощи российским туристам за рубежом и правила расходов на это денежных средств из резервного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма, кроме непосредственной транспортировки российских граждан из страны временного пребывания, подразумевают оплату гостиницы до начала перевозки, трансфер и хранение багажа, экстренную медицинскую помощь, неотложную правовую поддержку и иные виды содействия[[527]](#footnote-527). В результате нового регулирования ожидается повышение защищенности прав российских граждан на защиту и покровительство за пределами Российской Федерации со стороны государства при необходимости оказания им экстренной помощи.

В условиях непростой экономической ситуации обострились вопросы реализации трудовых прав и права на защиту от безработицы[[528]](#footnote-528). Десятая часть обращений коронавирусной тематики касалась этих вопросов, в том числе 18 коллективных жалоб. Граждане жаловались на лишение заработка, невыплату заработной платы, понуждение к уходу в отпуск за свой счет либо необоснованное привлечение к труду в период введения ограничительных мероприятий, на необоснованное увольнение и на сложности в получении статуса безработного.

*На горячую линию поступила жалоба С., имеющей двоих детей (7 и 9 лет), на отказ в трудоустройстве и оказании материальной помощи службой социальной защиты г. Тулы. После обращения Уполномоченного в Минтруд Тульской области заявительнице было оказано содействие в постановке на учет в «Центре занятости Тульской области» и назначении пособия по безработице, а также предложены подходящие вакансии (№ С-544 от 01.05.2020).*

Материальное неблагополучие, вызванное распространением коронавируса, обусловило специфику обращений, связанных с жилищными отношениями[[529]](#footnote-529). За помощью обращались граждане, оказавшиеся в трудной ситуации, у которых имелись обязательства по оплате съемного жилья, ипотечному кредиту, участники долевого строительства. Жаловались также на увеличение платы за коммунальные услуги, отключение горячего водоснабжения, низкое качество предоставляемых услуг ЖКХ, несоблюдение работниками сферы ЖКХ санитарно-эпидемиологических требований и др. Тематика данной категории обращений (из них 19 коллективных) представлена на рис. 85.

На горячую линию поступил звонок жителя г. Москвы М. с просьбой о помощи. По сообщению заявителя, он попал в трудную жизненную ситуацию в связи с мерами, принимаемыми ввиду распространения вирусной инфекции COVID-19. Ему было нечем платить за квартиру, он практически был лишен средств к существованию, поскольку пенсия является его единственным доходом, а судебными приставами по решению суда с нее взыскивалось 50%. Уполномоченным было направлено мотивированное обращение Директору ФССП России Д.В. Аристову, в результате чего с учетом сложившихся условий постановлением судебного пристава-исполнителя от 24 апреля 2020 г. размер удержаний из пенсии М. снижен до 25% (№ М-443 от 16.04.2020, к № М-443 от 28.04.2020, к № М-443 от 18.05.2020).

230 обращений (из них 16 коллективных) касались миграционных вопросов: выезда из Российской Федерации, обеспечения прав лиц, находящихся в ЦВСИГах, подтверждения законности нахождения на территории Российской Федерации и тому подобных вопросов[[530]](#footnote-530).

Обращения приходили от граждан Азербайджана, Армении, Беларуси, Болгарии, Казахстана, Молдовы, Таджикистана, Туниса, Узбекистана, Украины, Эстонии и др., а также от граждан Российской Федерации, имеющих также гражданство иностранного государства, по вопросу пересечения государственной границы Российской Федерации.

Часть обращений коронавирусной тематики поступила по вопросам защиты права на образование в условиях введения ограничительных мероприятий (2%)[[531]](#footnote-531). Заявители в основном затрагивали вопросы проведения экзаменов, продления выплат стипендии, мобилизации студентов-медиков, равных условий при поступлении на бесплатные места, обеспечения практических занятий в профессиональных образовательных организациях и др.

*На горячую линию поступило коллективное обращение студентов Всероссийской академии внешней торговли, которые были не согласны с проведением государственного экзамена в условиях коронавируса и просили изменить форму приема экзамена с очной на дистанционную. В связи с обращением Уполномоченного в Минэкономразвития России вопрос решен положительно. Экзамен проведен дистанционно (№ 13702-32 от 18.04.2020).*

Кроме названных выше, на горячую линию поступали жалобы на нарушение требований эпидемиологической безопасности в период подготовки и проведения общероссийского голосования и единого дня голосования[[532]](#footnote-532), а также просьбы об организации личного приема.

В целях защиты прав граждан в адрес органов прокуратуры, других государственных органов и муниципальных органов направлено 1869 мотивированных обращений Уполномоченного о проведении проверок и принятии мер реагирования, об оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав. По 970 обращениям заявителям даны подробные правовые консультации и необходимые разъяснения.

По наиболее актуальным проблемам защиты прав граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции направлялись обращения к Президенту Российской Федерации В.В. Путину, Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину.

*27 марта 2020 г. по результатам обобщения информации, представленной уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, Уполномоченным было направлено обращение Президенту Российской Федерации В.В. Путину с просьбой оказать содействие в организации участия института уполномоченных по правам человека в реализации мер по противодействию распространению коронавируса. По итогам рассмотрения большинство уполномоченных были включены в состав координационных штабов при главах регионов.*

*Об имеющихся сложностях межведомственного взаимодействия при оказании помощи нашим соотечественникам было направлено письмо Президенту Российской Федерации* *В.В. Путину и Председателю Правительства Российской Федерации* *М.В. Мишустину. В дальнейшем были выработаны эффективные подходы к оказанию содействия россиянам по выезду из зарубежных стран и возвращению домой, которые впоследствии нашли отражение в новом, установленном Указом Президента Российской Федерации порядке действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций*[[533]](#footnote-533)*.*

В результате принятых мер положительное разрешение из числа принятых к рассмотрению получили 187 жалоб, оказана адресная помощь в восстановлении прав 1594 граждан, всего же ощутили положительный эффект в общей сложности более 5 тыс. человек.

Во взаимодействии с компетентными государственными органами решен ряд системных вопросов: продление документов миграционного учета[[534]](#footnote-534); выезд россиян, постоянно проживающих на законных основаниях в иностранном государстве, к постоянному месту жительства[[535]](#footnote-535); снятие отдельных ограничений на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации[[536]](#footnote-536); включение в перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, некоммерческих образовательных частных учреждений, осуществляющих общеобразовательную деятельность, но не относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, и некоторых других[[537]](#footnote-537).

В условиях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции требовалось оперативно реагировать на обращения граждан, что определило новые формы работы института Уполномоченного. В специально организованном для данной ситуации чате все сотрудники Аппарата Уполномоченного видят срочные жалобы, которые в течение суток в режиме удаленного доступа рассматриваются ими и по электронной почте направляются в компетентные органы для принятия необходимых мер[[538]](#footnote-538).

Со всеми уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации была установлена связь в режиме онлайн, оказывалась оперативная помощь гражданам, обратившимся на горячую линию к любому из региональных уполномоченных[[539]](#footnote-539).

Двусторонние консультации Уполномоченного с иностранными омбудсменами и обмен опытом содействия соблюдению государством обязательств по международным соглашениям в области прав человека также проводились посредством видео-конференц-связи[[540]](#footnote-540). Не остановилась работа Евразийского альянса омбудсменов. Проблемы правозащиты на фоне пандемии COVID-19 поднимались на онлайн-заседании ЕАО 29 апреля 2020 г. Защите прав человека в условиях второй волны COVID-19, обмену лучшими правозащитными практиками и вопросам социальной поддержки уязвимых категорий населения было посвящено заседание ЕАО 8 ноября 2020 г. Уроки пандемии COVID-19 и новые реалии правочеловеческого измерения обсуждались 17 ноября 2020 г. на IV Международной конференции «Защита прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»[[541]](#footnote-541).

Анализ накопленного опыта и «уроков пандемии» позволил сформулировать предложение о создании механизма межгосударственного взаимодействия по организации возвращения граждан в страну гражданской принадлежности в условиях ограничительных мер, вводимых при чрезвычайных обстоятельствах, связанных с распространением опасных инфекционных заболеваний. Главы национальных правозащитных институтов согласились с выводом Уполномоченного о востребованности соответствующего международно-правового акта (конвенции)[[542]](#footnote-542).

25 ноября 2020 г. в Доме прав человека прошла научно-практическая конференция «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика», организованная Уполномоченным совместно с Научно-образовательным центром по правам человека[[543]](#footnote-543). На конференции был поднят важный вопрос, связанный с неопределенностью правовых норм, отсутствием четких критериев разграничения правового регулирования между Российской Федерацией и ее субъектами, коллизии между уровнями нормативных правовых актов, регулирующих вопросы ограничения прав. Сделан вывод о необходимости выработки новых правовых механизмов, соответствующих современной действительности, но базирующихся на фундаментальных основах права, новой модели вариативного правового регулирования в экстраординарной ситуации.

Теме «Защита прав человека в период пандемии и поэтапного снятия ограничительных мер: опыт и проблемы» посвящено заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека 24 ноября 2020 г., по итогам которого были сформулированы и направлены в адрес органов власти рекомендации уполномоченных по правам человека. Омбудсмены обсудили вопросы введения мер карантинного и ограничительного характера, их влияния на права человека и пришли к выводу, что установление ограничительных мер было оправданно[[544]](#footnote-544). Отметили, что с учетом ситуации в экономике и на рынке труда принимались необходимые меры, что позволило адресно получать помощь тем, кто в ней особенно нуждается. Объединившая волонтеров и партнеров от бизнеса акция «МыВместе», направленная на поддержку пожилых, маломобильных граждан, медицинских сотрудников во время пандемии коронавируса, доказала единство российского общества и его способность консолидироваться в сложные времена[[545]](#footnote-545).

Важный урок пандемии заключается в том, что обеспечение прав человека в условиях чрезвычайных обстоятельств, вызванных распространением опасных инфекционных заболеваний, возможно лишь при условии комплексного подхода. В такой работе нужна координация различных органов и уровней власти. В этой связи важное значение имеет Указ Президента Российской Федерации от 4 января 2021 г. № 12 «Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний». Он установил полномочия различных ведомств, порядок создания специального координационного центра при Правительстве Российской Федерации и его право создавать по представлению Роспотребнадзора соответствующий оперативный штаб, в обязанностях которого разработка и утверждение плана мероприятий, подготовка предложений о введении ограничительных мер и организация информирования населения.

Кроме того, важно отметить опыт работы региональных уполномоченных по правам человека в составе координационных штабов при главах регионов в период распространения коронавирусной инфекции и рекомендовать расширить практику включения их в состав штабов, создаваемых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 января 2021 г. № 12.

Глава 7
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОМУ
ПРОСВЕЩЕНИЮ

**7.1. Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина**

В 2020 году продолжался процесс совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Большинство из 551 принятого федерального конституционного закона и федерального закона[[546]](#footnote-546) в той или иной мере касались прав граждан, механизмов и гарантий их реализации.

Законотворческий процесс, в котором участвовала Уполномоченный, в этот период осуществлялся **по трем основным направлениям** (рис. 88).

Основные **формы законотворческой работы** Уполномоченного показаны на рис. 89.

Историческое значение для развития законодательства о правах и свободах человека и гражданина имеет принятие 14 марта 2020 г. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[[547]](#footnote-547). Изменения в Конституции Российской Федерации, **предложенные Президентом Российской Федерации** и **одобренные в ходе всероссийского голосования абсолютным большинством граждан, знаменуют очередной этап эволюции российского общества**, когда государство вышло на новый уровень своего развития и чувствует в себе силы реально, а не декларативно улучшить жизнь граждан.

Все изменения прямо либо косвенно затронули права человека, установили дополнительные гарантии их реализации. В первую очередь, новеллы коснулись социальных прав. В соответствии с новыми нормами Конституции Российской Федерации гарантированы минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума, обязательное социальное страхование. Граждане приобрели право на адресную социальную поддержку, на постоянное повышение пенсий, пособий и иных социальных выплат; предусмотрены обязательства государства в части поддержания и охраны культуры. Выведен на конституционный уровень целый ряд гарантий соблюдения и защиты прав детей, лиц, имеющих инвалидность, представителей КМН. Провозглашена государственная поддержка прав и законных интересов соотечественников за рубежом.

Уполномоченный поддержала поправки к Конституции Российской Федерации, отметила их правочеловеческую направленность. В ходе обсуждения было высказано предложение о конкретизации редакций частей 5 и 6 статьи 75, касающихся сроков индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат[[548]](#footnote-548), которое было учтено в окончательной редакции поправок. В настоящее время Президент Российской Федерации поставил задачу проработать вопрос об индексации пенсий и для работающих пенсионеров[[549]](#footnote-549), что также предлагала Уполномоченный[[550]](#footnote-550).

*С удовлетворением отмечаем, что в разработке поправок к Конституции Российской Федерации самое непосредственное участие принимали представители государственной правозащиты. В частности, в составе рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок к Конституции Российской Федерации активное участие принимала наша коллега — уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова.*

Изменениями в Конституции **установлены дополнительные требования к судьям, прокурорам и лицу, занимающему должность Уполномоченного**: постоянно проживать в Российской Федерации, не иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Им запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Таким образом, исключается зависимость от возможного воздействия на них, давления извне, что в конечном счете служит национальным интересам. В соответствии с конституционными требованиями были внесены соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[[551]](#footnote-551), которые подготовлены с участием Уполномоченного. Полагаем, что дополнительные требования к кандидатам на этот пост повысят гарантии прав и свобод человека.

Во исполнение новых конституционных норм планируется принять более 100 законов федерального уровня, которые обеспечат перевод конституционных новелл в законодательную плоскость.

*Эта работа активно продвигается: внесены корреспондирующие конституционным поправкам изменения в законодательство о Правительстве Российской Федерации*[[552]](#footnote-552)*, судебных органах*[[553]](#footnote-553)*; федеральным законом урегулирован статус Государственного Совета Российской Федерации, который, включая представителей разных ветвей и уровней публичной власти, призван усилить координацию их деятельности, в том числе по вопросам защиты прав человека*[[554]](#footnote-554)*.*

*В рамках рассмотрения проекта федерального закона № 993419-7 «О молодежной политике в Российской Федерации», разработанного в развитие новых конституционных норм, Уполномоченным были направлены в Государственную Думу предложения о расширении направлений молодежной политики путем включения в нее мер поддержки лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данные предложения нашли отражение в принятом законе*[[555]](#footnote-555)*.*

Законотворческая работа в развитие поправок к Конституции Российской Федерации продолжается, и в этой связи приходится констатировать актуальность нашего предложения, неоднократно озвученного на различных площадках, о необходимости более широкого информирования граждан о разрабатываемых законопроектах[[556]](#footnote-556). Особенно это касается изменений, непосредственно связанных с развитием социальных гарантий, включая индексацию пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат.

Значительное влияние на характер законотворческой работы 2020 года оказало масштабное распространение коронавирусной инфекции на территории России. Это событие обусловило создание принципиально **новой правовой среды для регулирования правоотношений в условиях пандемии**. С одной стороны, вводились необходимые запреты и ограничения. С другой — появилась система дополнительных гарантий, направленных на поддержание качества жизни людей в непростых жизненных условиях[[557]](#footnote-557). Вопросы соразмерности вводимых ограничений и достаточности предоставляемых гражданам мер поддержки оставались в центре внимания Уполномоченного в этот сложный период. Благодаря оперативному реагированию удавалось корректировать нормативную базу, устраняя необоснованные препятствия в реализации прав и свобод.

*Предложения Уполномоченного восприняты в указах Президента Российской Федерации, которыми в период до 15 декабря 2020 г. продлено действие ранее выданных иностранным гражданам и лицам без гражданства виз, видов на жительство, разрешений на работу, патентов и др.*[[558]](#footnote-558) *Это позволило защитить права многих иностранных граждан, которые из-за ограничительных мер, обусловленных пандемией, столкнулись с трудностями при переоформлении указанных документов*[[559]](#footnote-559)*.*

Ряд предложений Уполномоченного нашли отражение в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

*Например, поддержана инициатива Уполномоченного о разрешении в период карантина однократного выезда к постоянному месту жительства гражданам России, имеющим также иное гражданство либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание в иностранном государстве, которые желали по семейным обстоятельствам покинуть территорию Российской Федерации*[[560]](#footnote-560)*.*

*После обращения Уполномоченного внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации в части распространения льгот, предоставляемых отраслям российской экономики, в наибольшей степени пострадавшим в результате распространения новой коронавирусной инфекции, на некоммерческие образовательные частные учреждения, не относящиеся к субъектам малого и среднего предпринимательства*[[561]](#footnote-561)*.*

*На первом этапе пандемии в марте–апреле 2020 г. в связи с многочисленными обращениями граждан и региональных коллег Уполномоченный обращалась к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину, к руководству МИД России, ­Роспотребнадзора, Росавиации с просьбой принять комплекс мер по возвращению из-за рубежа россиян, находившихся на территории иностранных государств и не имеющих возможности вернуться в Россию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. В результате усилий компетентных государственных органов был не только принят ряд мер, позволивших вывезти из-за рубежа большую часть желающих, но и принято Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 433*[[562]](#footnote-562)*, которое позволило в значительной степени снять социальную напряженность и оказать помощь многим гражданам России, оказавшимся в это время за рубежом.*

Анализ развития законодательства в условиях пандемии, а также участие Уполномоченного в работе по его совершенствованию нашли отражение в тематических докладах «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции», «Соблюдение и защита трудовых прав граждан в Российской Федерации», «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации».

В рамках текущей работы по обновлению законодательства Уполномоченным в адрес органов государственной власти направлено **47** предложений и заключений по различным вопросам законодательного обеспечения гарантий прав и свобод, ряд из которых нашел отражение в принятых законах.

Все законы, принятые в рамках отраслевого законотворчества, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, по которым Уполномоченным были высказаны предложения по уточнению их содержания, можно объединить в четыре группы:

1) законы, обеспечивающие реализацию социально-экономических прав и свобод граждан;

2) законы, обеспечивающие личные и политические права и свободы граждан;

3) законы, направленные на поддержание режима законности и правопорядка в обществе;

4) законы, направленные на обеспечение эффективного функционирования института уполномоченных по правам человека.

Уполномоченный оказывала содействие в совершенствовании законодательства в рамках каждой из перечисленных групп. При этом особое значение приобрела разработка **пакета федеральных законов, направленных на укрепление правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации**.

Эта работа, ставшая результатом тесного сотрудничества Совета Федерации, Государственной Думы, Уполномоченного и региональных омбудсменов, в 2020 году наконец дала свои плоды: сформирован единый законодательный каркас для осуществления государственной правозащитной деятельности в субъектах Российской Федерации. Его основой стал **Федеральный закон от 18 марта2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»**[[563]](#footnote-563). Впервые в отечественной истории по инициативе Уполномоченного на федеральном уровне определено функциональное назначение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, закреплены единые стандарты их организации и деятельности, что крайне важно для создания равных возможностей каждому в доступе к механизмам защиты прав и свобод.

Новый федеральный закон **комплексно урегулировал** все основные стороны организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: закрепил основополагающие принципыдеятельности региональных омбудсменов, к числу которых отнесены справедливость, гуманность, законность, гласность, беспристрастность; урегулировал порядок и условия их назначения (избрания) на должность; подробно регламентировал процедуры рассмотрения ими жалоб граждан; закрепил формы участия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в деятельности по совершенствованию законодательства, правовому просвещению, межрегиональному и международному сотрудничеству.

Закон предоставил региональным уполномоченным по правам человека **новые правовые инструменты**, такие как: право обращаться в суд с административным исковым заявлением в защиту нарушенных прав как отдельного гражданина, так и неопределенного круга лиц; право обращаться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда; право знакомиться с материалами гражданских и административных дел, решение по которым вступило в законную силу; право принимать меры не только при рассмотрении жалоб граждан, но и при наличии любой поступившей информации о массовых или грубых нарушениях их прав и свобод.

Важно, что законом закреплены **гарантии независимости регионального уполномоченного**: ответственность за вмешательство в его деятельность; свидетельский иммунитет в связи с исполнением должностных обязанностей; принцип неподотчетности; обязанность государственных и муниципальных органов и организаций в 30-дневный срок направить письменный ответ о принятых мерах по рекомендациям уполномоченного.

*Принятие нового закона дало* ***импульс к совершенствованию регионального законодательства****: во многих субъектах Российской Федерации приняты новые или изменены региональные законы, регулирующие деятельность уполномоченных по правам человека. Задача видится в том, чтобы в 2021 г. завершить эту работу.*

Кроме того, в ходе конституционной реформы Уполномоченный и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации **получили право обращения в Конституционный Суд Российской Федерации в интересах граждан**, если нарушаются их конституционные права и свободы[[564]](#footnote-564).

Важным элементом комплексной реформы института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации также стали разработанные по инициативе Уполномоченного совместно с региональными коллегами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации изменения в гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное законодательство: о праве регионального уполномоченного отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с исполнением им своих обязанностей[[565]](#footnote-565).

Приведены в соответствие с Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[566]](#footnote-566).

Вместе с тем законодательная реформа, направленная на повышение эффективности института уполномоченных по правам человека, продолжается.

*В связи с обращениями уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Уполномоченный выступила с предложением освободить их от уплаты государственной пошлины при обращении в суд в защиту прав и свобод человека и гражданина. В результате обращения Уполномоченного к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину данная инициатива в ноябре 2020 г. получила концептуальную поддержку Правительства Российской Федерации. Соответствующий законопроект, подготовленный председателем Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений С.А. Гавриловым, в ноябре 2020 г. внесен на рассмотрение в Государственную Думу, и в феврале 2021 г. принят соответствующий федеральный закон*[[567]](#footnote-567)*.*

В сфере пристального внимания в 2020 году оставались **законы, обеспечивающие реализацию социально-экономических прав и свобод граждан**. И необходимо отметить, что некоторые из высказанных в этой связи предложений Уполномоченного нашли отражение в принятых законах.

Реализована рекомендация Уполномоченного, направленная насовершенствование механизма**защиты****трудовых прав граждан**.

*В Докладе за 2019 год Уполномоченным указывалось на необходимость скорейшего законодательного закрепления правового механизма, который обеспечил бы сохранение среднего заработка на период трудоустройства за работниками, уволенными в связи с ликвидацией организации, — если право на получение соответствующих выплат возникло у работника уже после завершения ликвидационных процедур. Соответствующая рекомендация была реализована: принят федеральный закон, направленный на решение данной проблемы*[[568]](#footnote-568)*.*

*Принят федеральный закон, исключивший опекунов и попечителей, исполняющих свои обязанности возмездно по договору, из числа лиц, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование, что позволило осуществлять ежегодную индексацию их страховой пенсии*[[569]](#footnote-569)*.*

Отдельные предложения Уполномоченного касались совершенствования механизмов **реализации жилищных прав граждан**.

*Уполномоченным во взаимодействии с комитетами Государственной Думы и Минстроем России прорабатывалось предложение о расширении круга получателей субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг путем изменения федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан в совокупном семейном доходе с 22 до 15%, а также о внесении изменений в методику расчета платы за услугу по обращению с ТКО при временном отсутствии потребителя в жилом помещении. Предложения поддержаны Минстроем России, инициирована разработка проектов постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающих соответствующие изменения.*

*В Докладах за 2018 и 2019 гг. Уполномоченным обращалось внимание на проблему выселения сотрудников правоохранительных органов, которые состоят в очереди на получение единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, из служебных жилых помещений, предоставленных в период службы. Ввиду отсутствия со стороны органов исполнительной власти достаточных мер по решению этой проблемы Уполномоченный обратилась к Президенту Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о выплате ветеранам правоохранительной службы при выселении из служебных помещений денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации поручено компетентным органам исполнительной власти подготовить согласованные предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты. Уполномоченный надеется на скорейшее принятие соответствующих изменений.*

На обеспечение прав граждан **на охрану здоровья** были направлены предложения по совершенствованию порядка оказания лечебной помощи лицам, страдающим спинальной мышечной атрофией.

*С учетом высокой стоимости препаратов, необходимых для лечения граждан, страдающих спинальной мышечной атрофией, Уполномоченный обратилась в Минздрав России с просьбой принять меры по обеспечению лекарствами указанной категории граждан, а также с предложением об оказании лечебной помощи указанным гражданам за счет средств федерального бюджета. Предложения Уполномоченного были частично поддержаны: препарат для лечения указанной категории граждан включен в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2021 г., прорабатывается возможность направлять на лечение таких граждан дополнительные доходы, возникающие в связи с изменением ставки НДФЛ для лиц, зарабатывающих свыше 5 млн руб., от 13 до 15%.*

Были поддержаны предложения Уполномоченного по уточнению правового статуса **особо охраняемых природных территорий**.

*В рамках выезда в Республику Бурятию в ноябре 2020 г. Уполномоченный приняла участие в совещании по теме «Актуальные проблемы экологии озера Байкал». В ходе обсуждений было высказано предложение о необходимости законодательного решения проблем, с которыми сталкиваются граждане, проживающие на природоохранных территориях, при использовании принадлежащих им объектов недвижимости. Уполномоченным направлены соответствующие предложения Председателю Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды В.В. Бурматову. В декабре 2020 г., в том числе с учетом позиции Уполномоченного, принят федеральный закон, которым земельные участки в границах населенных пунктов в составе особо охраняемых природных территорий возвращены в гражданский оборот*[[570]](#footnote-570)*.*

В 2020 году законодателем был воспринят целый ряд предложений Уполномоченного по **укреплению гарантий и совершенствованию механизмов реализации личных и политических прав граждан**.

*В ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного неоднократно отмечалась необходимость либерализации законодательства о приобретении гражданства. В 2020 г. государством приняты законодательные новеллы, корреспондирующие указанному предложению: отменено требование подтвердить свой отказ от имеющегося гражданства в органах иностранного государства при вступлении в гражданство России, до трех месяцев сокращен срок рассмотрения заявлений о приеме в гражданство России в упрощенном порядке*[[571]](#footnote-571)*.*

*Неоднократно Уполномоченным подчеркивалась острота проблемы правового положения лиц без гражданства, не имеющих документа, удостоверяющего их личность. Отсутствие такого документа препятствует реализации не только личных, но и иных прав человека — политических, экономических, социальных. Рекомендация об ускорении внесения в Государственную Думу законопроекта, предусматривающего введение указанного документа, была адресована Правительству Российской Федерации в Докладе Уполномоченного за 2019 г. В 2020 г. соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу и принят в первом чтении*[[572]](#footnote-572)*. Уполномоченный выражает надежду на его скорейшее рассмотрение.*

 *В 2019 г. Уполномоченный обратилась к Президенту Российской Федерации с просьбой поручить Правительству Российской Федерации ускорить разработку и внесение в Государственную Думу законопроекта об установлении порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, который более 5 лет проходил согласование в компетентных государственных органах. В результате поручения Президента Российской Федерации принят Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. №11-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации в части установления порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам»*[[573]](#footnote-573)*.*

Уполномоченным были также внесены предложения по **законам правоохранительной направленности**. Значительная их часть касалась уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

*В докладах Уполномоченного за 2017 и 2018 гг. отмечалась необходимость усиления уголовной ответственности за правонарушения, связанные с оборотом фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств и медицинских изделий. В апреле 2020 г. соответствующий закон подписан Президентом Российской Федерации*[[574]](#footnote-574)*.*

*Восприняты высказанные в Докладе за 2019 г. предложения Уполномоченного в части включения в понятие «разумный срок» периода со дня подачи заявления о преступлении до момента возбуждения уголовного дела*[[575]](#footnote-575)*.*

*На протяжении многих лет при непосредственном участии Уполномоченного осуществлялась разработка проекта федерального закона о переводе осужденного для отбывания наказания в виде лишения свободы ближе к месту жительства его родных. В 2020 г. эта работа наконец была завершена: соответствующий федеральный закон подписан Президентом Российской Федерации и уже вступил в силу*[[576]](#footnote-576)*.*

Отдельные предложения Уполномоченного были направлены на совершенствование **административного законодательства** о правах и свободах человека и гражданина.

*Уполномоченным в Минюст России направлены предложения по результатам анализа обнародованных в 2020 г. проектов КоАП РФ и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях*[[577]](#footnote-577)*. Выражаем надежду, что данные предложения будут учтены при доработке соответствующих законопроектов и их последующем внесении в Государственную Думу. Полагаем также необходимым в новом законодательстве* ***закрепить за уполномоченными по правам человека право обжалования постановлений и решений по делам об административных правонарушениях***.

*Уполномоченным были поддержаны законодательные инициативы Правительства Российской Федерации, направленные на укрепление гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)*[[578]](#footnote-578)*. Законы сформировали новую систему координат во взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц: признание, соблюдение и защита прав контролируемых лиц рассматривается как принцип государственного контроля (надзора) и одновременно как важнейшая обязанность контрольных (надзорных) органов.*

*По результатам изучения законопроекта № 955380-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О полиции” Уполномоченным направлены в Государственную Думу предложения по его дополнению. Концепция законопроекта Уполномоченным поддержана, поскольку он направлен на повышение мер по защите прав и законных интересов граждан. Вместе с тем в работе по совершенствованию Закона «О полиции» наряду с расширением полномочий полицейских на первом месте должно быть безусловное обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан. В этой связи главная задача — оттачивая формулировки закона, сделать их максимально точными и определенными, чтобы исключить возможность их неверного толкования и злоупотреблений. Надеемся, что предложения Уполномоченного найдут отражение при доработке законопроекта*[[579]](#footnote-579)*.*

В общей сложности предложения Уполномоченного нашли отражение **в 17 нормативных правовых актах**,принятых в 2020 году, включая 13 федеральных законов и 4 подзаконных акта.Всего же за 5 лет (2016–2020 годы) предложения Уполномоченного учтены в 62 принятых нормативных правовых актах, включая **45 федеральных законов** (рис. 26).

Кроме того, в 2020 году Уполномоченный и сотрудники Аппарата приняли участие в 46 мероприятиях, посвященных различным аспектам совершенствования законодательства. Из них 14 мероприятий прошли на площадках Государственной Думы и Совета Федерации; 6 мероприятий организованы непосредственно Уполномоченным.

*В их числе круглый стол «Актуальные вопросы защиты прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства» (20 февраля 2020 г.); круглый стол «Соблюдение прав человека при конвоировании из СИЗО в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказания» (27 февраля 2020 г.); конференция «Совершенствование уголовной политики и повышение гарантий прав потерпевших» (23 июля 2020 г., организована совместно с Комитетом Совета Федерации Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству); круглый стол на тему «Права и ответственность отцов» (14 августа 2020 г., организован совместно с межрегиональной общественной организацией «Союз отцов»); заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, посвященное защите прав человека в период пандемии (24 ноября 2020 г.); научно-практическая конференция «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика» (25 ноября 2020 г.); совместное совещание с Комитетом Совета Федерации по социальной политике «Социальные гарантии и защита прав граждан» (21 января 2021 г.) и др.*

Безусловно, законодательство о правах и свободах человека нуждается в дальнейшем совершенствовании как с позиций восполнения существующих пробелов, так и в связи с необходимостью повышения его качества.

Уполномоченный намерена продолжить работу, направленную на укрепление законодательных гарантий прав граждан. Ряд предложений Уполномоченного ждет своего решения.

*В ноябре 2020 г. Уполномоченный обратилась к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину с предложением о распространении права на получение материнского (семейного) капитала на отцов, одиноко воспитывающих двух и более детей, матери которых, будучи иностранными гражданами, умерли либо лишены родительских прав. Инициатива была поддержана, и в настоящее время Минтрудом России, Минфином России и Минэкономразвития России по поручению Председателя Правительства Российской Федерации прорабатывается предложение Уполномоченного.*

*Остается актуальным установление для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Данное предложение в 2020 г. прорабатывалось совместно с институтами гражданского общества, Государственной Думой и профильными федеральными министерствами, однако так и не нашло отражения в действующем законодательстве. Выражаем надежду на разработку и внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.*

Среди нереализованных предложений Уполномоченного: реформирование стадии возбуждения уголовного дела, введение понятия «уголовный проступок», ограничение предельных сроков содержания под стражей после передачи уголовного дела в суд, закрепление в УК РФ самостоятельной нормы об ответственности за пытки и жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство человека обращение.

Уполномоченный неоднократно высказывалась за расширение полномочий ОНК в вопросах по осуществлению контроля за соблюдением прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных в помещениях судов и транспортных средствах.

До сих пор не внесен в Государственную Думу разработанный по инициативе Уполномоченного проект федерального закона, направленный на освобождение от отбывания наказания в виде лишения свободы в связи с тяжелой болезнью.

Осталось не воспринятым предложение Уполномоченного об увеличении в период пандемии денежных сумм, которые могут храниться на счетах лиц, содержащихся в учреждениях ФСИН России.

В дальнейшем развитии — законодательство об уполномоченных по правам человека. В свете конституционных поправок представляется целесообразным вернуться к обсуждению вопроса о расширении инструментария данных должностных лиц. Над этим работает создания в Совете Федерации рабочая группа с участием представителей Уполномоченного.

**7.2. Правовое просвещение**

Условия пандемии наложили свой отпечаток на организацию правопросветительской работы Уполномоченного и Аппарата. Многие проекты, лекции, обучающие семинары, круглые столы, встречи и другие формы распространения правовой информации были осуществлены без взаимодействия с аудиторией, в режиме видео-конференц-связи, с использованием дистанционного общения. Эта вынужденная необходимость порой сказывалась на качестве проводимых мероприятий ввиду несовершенных каналов связи. Последнее обстоятельство еще раз подтвердило актуальность задачи создания единого цифрового пространства уполномоченных по правам человека. Однако, с другой стороны, дистанционные формы общения сделали работу по правовому просвещению более масштабной и менее затратной.

Было скорректировано и содержание правового просвещения. Большее внимание было уделено разъяснению нового законодательства, сопровождающего процессы предупреждения распространения коронавирусной инфекции, прав граждан в этих измененных условиях, форм и методов их защиты. Данная потребность особенно ощущалась по характеру сообщений, поступающих на горячую линию Уполномоченного. Граждане ощущали явный дефицит информации по вопросам «коронавирусного законодательства», в частности регионального.

Большой объем работы по правовому просвещению проводят уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, которые осуществляют правовое консультирование граждан, оказывают помощь в составлении в их интересах заявлений, жалоб, ходатайств и иных документов правового характера. И эта их деятельность по оказанию бесплатной правовой помощи отражена в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации (например, Алтайского и Красноярского краев, Нижегородской и Калужской областей, республик Тыва и Хакасия). Однако на федеральном уровне уполномоченные по правам человека не отнесены к субъектам, оказывающим бесплатную юридическую помощь[[580]](#footnote-580).

В этой связи Уполномоченный предлагает внести изменения в законодательство Российской Федерации в части **включения уполномоченных по правам человека в число участников государственной системы бесплатной юридической помощи**, что в итоге позволит вывести государственную правозащиту на новый уровень.

Особым импульсом для просветительской деятельности в 2020 году стали такие знаменательные события, как **75-летие Великой Победы,** **принятие поправок к Конституции Российской Федерации, 70-летие со дня принятия Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод**. В этой связи Уполномоченный и Аппарат приняли активное участие в мероприятиях, проводимых по данным тематикам.

*Вопросы сохранения* ***исторической памяти и социально-правовой помощи ветеранам*** *обсуждались на IV заседании Евразийского альянса омбудсменов (ноябрь), в рамках проекта «Правовой марафон для пенсионеров» (октябрь — ноябрь), в ходе единого урока «Права человека» (декабрь), а также на научных и экспертных площадках, в работе которых принимала участие Уполномоченный (международная научно-практическая конференция «Нюрнберг — суд народов и мировой правопорядок: история и теоретическое наследие Института государства и права Российской академии наук» (октябрь); итоговый форум «Сообщество» Общественной палаты Российской Федерации (ноябрь); заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (декабрь) и др.).*

*На информирование граждан о****формах и способах защиты конституционных прав*** *были нацелены такие правопросветительские проекты Уполномоченного, как «Правовой навигатор», Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты» (номинации «Лучший видеоролик о правах человека» и «Лучшая визуализация права (инфографика)»). Особое внимание уделялось социальному блоку конституционных поправок. Была поддержана общественная образовательная акция «Всероссийский тест на знание Конституции Российской Федерации», прошедшая в пятый раз и охватившая свыше 700 тыс. человек по всему миру.*

За год реализовано **12 масштабных системных правопросветительских проектов**, в рамках которых организовано **44 мероприятия**. Все они могут быть объединены в две группы.

**Первую** составили **традиционные** методы и форматы мероприятий, которые уже были апробированы предыдущей практикой деятельности Уполномоченного: лекции, дискуссии, беседы, круглые столы, научно-практические конференции, дебаты, конкурсы научных и творческих работ, деловые игры, консультирование, мастер-классы.

Ко **второй группе** относятся инновационные формы, такие как вебинары, квесты, виртуальные книжные выставки, онлайн-викторины, видеомосты, видеоконференции, личные приемы Уполномоченного в режиме видео-конференц-связи.

Особенностью большинства многолетних проектов в 2020 году было то, что их пришлось переформатировать и они были реализованы в дистанционных и комбинированных форматах.

Так, в цифровом формате была проведена торжественная церемония награждения медалью Уполномоченного «Спешите делать добро»[[581]](#footnote-581).

В цифровую форму был переведен реализуемый с 2015 года Всероссийский социально-значимый проект **«Правовой марафон для пенсионеров»**.В составе данного проекта начал функционировать раздел «**Правовой марафон для пенсионеров — онлайн»**, где размещены информационные материалы, разъясняющие порядок реализации гражданами старшего поколения их прав, а также даются правовые консультации о формах и способах защиты их прав и свобод. Идет работа по созданию YouTube-канала «Правовое просвещение пенсионеров», в которой участвуют уполномоченные ряда субъектов Российской Федерации, а также партнеры проекта.

*В реализации проекта «Правовой марафон для пенсионеров» активно участвуют уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Всего в регионах и Аппаратом Уполномоченного в 2017–2020 гг. в его рамках было организовано и проведено свыше 1000 просветительских мероприятий и более 4000 бесплатных юридических консультаций.*

С 2018 года Уполномоченный поддерживает **международный межвузовский юридический конкурс «Защита прав инвалидов»**, организованный Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина. Цель конкурса — повышение правовой грамотности молодых специалистов в области юриспруденции, формирование у них профессиональных качеств и этических принципов, необходимых для осуществления профессиональной деятельности, направленной на защиту прав и законных интересов людей с инвалидностью.

*В 2020 г. Уполномоченный стала куратором специальной номинации «Международные стандарты прав инвалидов», которая позволила изучить международный опыт и практику в области защиты прав инвалидов.*

В июле — августе 2020 года состоялись мероприятия в рамках **III Педагогической школы «Права участников образовательного процесса»**.Цель педагогической школы — развитие правовой культуры работников системы образования. Программа школы предусматривает курсы повышения квалификации по вопросам образовательного законодательства, прав педагогических работников и обучающихся, работы общественных органов управления образовательной организации и проведения правопросветительской работы среди учащихся.

*За последние три года (2018–2020 гг.) в них приняло участие более 300 тыс. педагогических, руководящих и иных работников из различных типов образовательных организаций. Соорганизаторами мероприятия выступили Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Минпросвещения России и Минцифры России.*

Уже третий год подряд под эгидой Уполномоченного проходит Всероссийский конкурс «**Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты»**.

*За 2018–2019 гг. в нем приняли участие 757 человек в шести номинациях: «Лучший сайт по правовому просвещению», «Лучшая интерактивная обучающая программа на тему “Права человека, формы и методы их защиты” для образовательных организаций», «Лучшая визуализация права (инфографика)», «Лучший видеоролик о правах человека», «Лучшее мобильное приложение по правовому просвещению» и «Лучшая электронная библиотека материалов на правовую тематику». В 2020 г. на конкурс поступило 415 творческих работ.*

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции в апреле 2020 года в интернет-формате впервые стартовал **«Правозащитный диктант»**,организованный Уполномоченным с участием Российского государственного гуманитарного университета. В проекте приняли участие 322 студента ведущих юридических вузов страны.

В Международный день коренных народов, 9 августа 2020 г., в целях развития у граждан интереса к актуальным вопросам прав коренных народов запущен просветительский проект — **онлайн-викторина для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации «Знай свои права»**.

*В подготовке викторины и разработке ее вопросов активно участвовали уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия) С.М. Гурьева, а также уполномоченные по правам человека Ненецкого и Чукотского автономных округов Л.В. Свиридова и А.Г. Жукова, которые не первый год успешно реализуют образовательный проект «Арктическая школа права». Участниками просветительской акции стали 2018 человек.*

В течение 2020 года в рамках чествования 75-летия образования Организации Объединенных Наций проведена серия правопросветительских мероприятий: **Всероссийский конкурс научных студенческих работ (эссе) «Россия и ООН: 75 лет партнерства»** при партнерской поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека; **виртуальные книжные выставки** в сотрудничестве с Российской государственной библиотекой и Национальной электронной библиотекой.

Для школьников столицы в рамках **проекта «Правовой навигатор»**, проведенного Уполномоченным совместно с Департаментом образования и науки города Москвы, прошли многочисленные онлайн-мероприятия (онлайн-викторины и конкурсы, правовой хакатон и др.).

В сентябре 2020 года реализован новый социально значимый **просветительский проект «Дни правовой грамотности мигрантов»**. Его цель — первичное правовое просвещение мигрантов, прибывающих в Россию из стран СНГ, их адаптация в правовом пространстве Российской Федерации. На площадках НКО, диаспор и культурных центров планируется знакомить мигрантов с их правами, формами и методами защиты этих прав, оказывать юридическую помощь в разрешении конфликтных юридических ситуаций, в которых оказались иностранные граждане и лица без гражданства.

*Первая такая акция была проведена на площадке Союза армян России 10 сентября 2020 г. в форме практикума-лектория «Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Научись защищать свои права». Общая аудитория прямой видеотрансляции мероприятия составила 7,4 тыс. человек.*

Особое значение Уполномоченный традиционно придает распространению правовых знаний среди **молодежи**. В рамках плодотворного сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Консорциумом университетов России пятый год проводятся образовательные мероприятия для слушателей **магистерской программы «Международная защита прав человека»**.

*Ежемесячно сотрудники Аппарата Уполномоченного проводят для магистрантов лекционные и практико-ориентированные занятия, посвященные основным направлениям деятельности государственного правозащитника. Большинство занятий проходит в режиме видео-конференц-связи, что позволяет существенно расширить студенческую аудиторию: к московским слушателям программы присоединяются студенты Казанского федерального университета, Уральского государственного юридического университета, Уральского федерального университета, Гуманитарного университета (г. Екатеринбург). Всего за пять лет в этом образовательном проекте приняли участие более 3 тыс. человек, в том числе в 2020 г. — свыше 350 человек.*

Несмотря на неблагополучную эпидемиологическую обстановку, в 2020 году удалось сохранить традицию проведения **открытых лекций Уполномоченного для студентов высших учебных заведений**.

*В День знаний состоялась традиционная встреча со студентами Российского государственного университета правосудия (РГУП) в г. Москве и первая в новом учебном году лекция о правах и свободах человека и гражданина. В рамках развития многолетнего партнерства было пролонгировано соглашение о сотрудничестве.*

*Уполномоченный выступила с лекциями также в Казанском (Приволжском) федеральном университете, Казанском филиале Российского государственного университета правосудия, Болгарской исламской академии (Республика Татарстан, сентябрь 2020 г.).*

*Заключено соглашение о взаимодействии с Казанским (Приволжским) федеральным университетом, которое будет осуществляться по трем основным направлениям: правовое просвещение, совершенствование качества юридического образования, научно-методическое обеспечение правозащитной деятельности.*

Студентам предоставляется возможность не только получить теоретические знания об институте омбудсмена, но и **пройти практику в Аппарате Уполномоченного**. В 2020 году этой возможностью воспользовались **74** студента (с 2016 по 2020 год практику прошли более 400 студентов).

Всего в рамках совместных соглашений Уполномоченный взаимодействует с **14**вузами.

В декабре 2020 года в четвертый раз состоялся **Всероссийский единый урок по правам человека**, в котором приняли участие **8 млн российских школьников и студентов**. Всего же в 2017–2020 годах этим просветительским проектом охвачено **более 27 млн школьников и студентов**.

Впервые к этой масштабной образовательной акции **подключились высшие учебные заведения**. Всероссийский единый урок по правам человека поддержало Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Формат просветительского проекта не ограничивался **лекционными занятиями**, авключал в себя **такие интерактивные формы**, как семинары-дискуссии, мастер-классы, дебаты, решение ситуационных задач и практических заданий. Центральными темами для обсуждения стали **Всеобщая декларация прав человека** и **Конституция Российской Федерации** в свете принятия поправок, установивших дополнительные гарантии прав и свобод граждан.

В рамках проведения Всероссийского урока по правам человека стартует также уже успешно зарекомендовавший себя интерактивный просветительский проект для учащихся общеобразовательных организаций **«Школа правозащитников: учиться и действовать»**.

*Большая часть просветительских и образовательных мероприятий (диалоговые лекции, мастер-классы, тренинги по решению правовых кейсов, правозащитные квесты, интерактивная цифровая игровая платформа «Правовые волонтеры») проходит в онлайн-формате. В 2020 г. основной идеей проекта стало формирование инновационного межрегионального ресурсного центра правового просвещения.*

Расширилась и география единого урока «Права человека», который вышел на международный уровень. 29 апреля 2020 г. на III заседании Евразийского альянса омбудсменов, которое прошло в онлайн-режиме, было принято решение провести в государствах — участниках ЕАО единый урок прав человека «Год памяти и славы».

*Соответствующие мероприятия прошли в Республике Армении, Киргизской Республике, Республике Сербии и в других государствах.*

Уполномоченный отмечает, что актуальной задачей в сфере правового просвещения молодежи продолжает оставаться **широкое распространение практик преподавания дисциплины «Права человека»** и образовательных программ, затрагивающих вопросы прав человека и гражданина, в образовательных организациях всех уровней. На сегодня лишь в 372 образовательных организациях высшего образования реализуются примерные рабочие программы дисциплины «Права человека» уровня бакалавриата и специалитета.

Продолжался выпуск **периодических изданий**.

*Изданы: два выпуска* ***Бюллетеня Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*** *(восьмой номер посвящен проблемам ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*[[582]](#footnote-582)*, девятый — вопросам защиты прав человека в период пандемии и поэтапного снятия ограничительных мер*[[583]](#footnote-583)*), тематический сборник* ***«Закон на Вашей стороне»****, в котором собраны примеры успешной правозащитной практики 2020 г. (четвертый выпуск).*

*Совместно с Генеральным секретариатом по правам человека и верховенству прав Совета Европы подготовлен первый двуязычный сборник лучших практик деятельности омбудсменов стран — членов Совета Европы*[[584]](#footnote-584)*.*

*Издательством «Проспект» выпущен сборник выступлений и статей Уполномоченного за 2016–2020 гг.*

Активно использовались **традиционные форматы** правопросветительской работы — по телевидению, радио, в социальных сетях.

Так, в сети Интернет функционировал **сайт-сателлит по правовому просвещению**, где размещаются актуальная информация об изменениях в законодательстве, различные памятки, справочные материалы, а также рассказывается о просветительской работе на региональном уровне.

На данном ресурсе создан новый специализированный раздел — **«Коронавирус и право»**, где собрана вся актуальная информация по ситуации с COVID-19, полезные материалы, а также размещена информация о работе горячих линий, оказывающих правовую помощь в период пандемии.

В актуальном состоянии поддерживался информационно-просветительский ресурс **«Правозащитная карта России»**.

Была продолжена работа по **правовому просвещению в социальной сети Instagram**, где на регулярной основе размещались тематические материалы и памятки по правовым вопросам.

Анализ поступающих жалоб и обращений, данные социологических исследований, результаты научных обобщений позволяют говорить о правовом просвещении не только как о необходимости, но и как о серьезной системной задаче, требующей в своем решении комплексного подхода.Здесь видится несколько проблем,обусловленных особенностями года и связанных с пандемией.

Прежде всего, возникает потребность **в переформатировании инструментов, применяемых в сфере правового просвещения***:* активном и повсеместном использовании интерактивных форматов, современных цифровых технологий. В этой связи возрастает роль применения новых информационных и коммуникационных технологий, платформенных решений, способствующих формированию технологичной учебной среды и интерактивного научно-информационного пространства (в том числе дистанционное обучение, технологии дополненной и виртуальной реальности и т.д.), с целью повышения доступности, качества и объема новых знаний для обучающихся.

2020 год также подтвердил важность **научно-методического обеспечения образовательной и просветительской деятельности** в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Эту функцию взял на себя Научно-образовательный центр по правам человека при МГЮА имени О.Е. Кутафина. В 2020 году в этих целях им осуществлен ряд мероприятий.

*В мае — июне 2020 г. организована серия обучающих семинаров для региональных уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов, касающихся основ законодательства: о государственной гражданской службе в Российской Федерации; о противодействии коррупции на государственной гражданской службе; об урегулировании конфликта интересов; о системе прав и свобод человека и гражданина как основы проведения мониторинга поступающих к уполномоченным обращений; о правозащитной деятельности в системе государственной и негосударственной защиты прав и свобод человека и гражданина. В образовательных мероприятиях приняли участие более 100 человек.*

*В октябре — ноябре 2020 г. проведен цикл обучающих семинаров для уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и сотрудников их аппаратов по темам «Защита прав пожилых граждан в Российской Федерации», «Международные механизмы защиты прав человека», «Защита социально-трудовых прав граждан в Российской Федерации», в котором приняли участие около 200 человек.*

*Заметным событием стала проведенная 25 ноября 2020 г. научно-практическая конференция на тему* ***«Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика»****, в которой приняли участие региональные уполномоченные по правам человека, руководители федеральных органов исполнительной и законодательной власти, представители правозащитного и экспертного сообщества.*

*Актуальные вопросы защиты прав человека в период противодействия пандемии обсуждались также в ходе состоявшегося 28 апреля 2020 г. круглого стола в формате онлайн на тему* ***«Правовое регулирование и организация защиты населения при чрезвычайных ситуациях (опыт противодействия COVID-19)»*** *и прошедшего 20 мая 2020 г. видеомоста на тему* ***«Права человека в условиях противодействия COVID-19»****.*

Уполномоченный намерена и далее совершенствовать работу по правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, учитывая при этом современные социально-экономические условия и применяя творческие подходы к распространению правовой информации, способствующие адаптации граждан к новым социально-правовым условиям.

Глава 8
МЕЖДУНАРОДНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО

**8.1. Международный компонент
защиты прав человека**

В 2020 году все мировое сообщество отметило несколько важнейших исторических событий, благодаря которым на международном уровне удалось прийти к единому пониманию по ключевым аспектам правозащитной повестки.

Прошло 75 лет со дня **окончания Второй мировой войны и создания Организации Объединенных Наций** (далее — ООН). С первых дней своего существования ООН занималась разработкой основных стандартов в области прав человека, которые служили бы интересам всех народов и всех наций — универсального кодекса, к которому может присоединиться любое государство. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе пленарного заседания юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 22 сентября 2020 г., сегодня как никогда важно «беречь мир, содействовать устойчивому развитию народов и континентов, помогать в преодолении локальных кризисов; последовательно адаптироваться к реалиям современного мира, который становится все более сложным, многополярным, многомерным»[[585]](#footnote-585).

75 лет назад закончилась Великая Отечественная война, в которой, благодаря, в первую очередь, советскому народу, одержана сокрушительная победа над нацизмом. Война оставила глубокий след в истории каждой семьи, повлияла на судьбы миллионов людей. Поэтому в сегодняшнем неустойчивом мире вопросы исторической памяти актуальны как никогда. Историческая память распространяется не только на прошлое, но и определяет нашу позицию по отношению к сегодняшним проблемам, ставит задачи на будущее.Историческая память является непреодолимым барьером на пути тех, кто пытается фальсифицировать историю, навязать миру ложный взгляд на историческое прошлое, отнять победу у победителей и уравнять их с побежденными. В ряде государств объявлена война памятникам борцам с нацизмом и фашизмом. В этой связи весьма своевременно дополнение Конституции Российской Федерации ст. 671, ч. 3 которой гласит: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается».

**Противодействие героизации нацизма должно стать одним из лейтмотивов международного сотрудничества в деле защиты прав человека**. Заслуживает поддержки принятие 18 декабря 2019 г. Генеральной ассамблеей ООН резолюции «Борьба с героизацией нацизма, неонацизмом и другими видами практики, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости»[[586]](#footnote-586). Ключевой задачей стран — членов ООН должно стать выполнение содержащегося в данной резолюции требования «противодействовать любому чествованию нацистской организации СС и всех ее составных частей, в том числе путем принятия мер в законодательной области и в сфере образования с тем, чтобы предотвратить пересмотр итогов Второй мировой войны и отрицание совершенных в ее ходе преступлений против человечности и военных преступлений».

В ноябре 2020 года мировое сообщество отмечало **70-летие Конвенции о защите прав человека и основных свобод** (или Европейской конвенции по правам человека), закрепившей основополагающие и неотъемлемые гарантии и ориентиры для жителей Европы. Разработка Европейской конвенции по правам человека была вызвана необходимостью создать механизм коллективной защиты прав человека и его основных свобод для европейского сообщества. В ней получили развитие основные положения, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, и предложен путь их реализации на основе морально-нравственных ценностей, которые являются общим достоянием народов континента на основе принципов уважения человеческого достоинства и верховенства права.

Концептуальная идея Европейской конвенции по правам человека — закрепление абсолютных ценностей, которые не должны отменяться ни при каких обстоятельствах. Она стала эффективным международно-правовым инструментом защиты прав человека; способствовала формированию единого мировоззрения людей на европейском пространстве, основанного на уважении человека, его прав и свобод, нетерпимости к нарушениям в этой сфере, философии устойчивого развития общества на всех направлениях.

В 2020 году все государства мира без исключения столкнулись с принципиально новым вызовом – **пандемией коронавируса СOVID-19,** которая внесла существенные коррективы в работу международных и национальных правозащитных организаций. Впервые за несколько десятилетий ЕСПЧ отменил все запланированные слушания, временно прекратил работу Совет ООН по правам человека.

Важную роль в организации работы Уполномоченного в период борьбы с распространением пандемии сыграли рекомендации и инструментарии, разработанные на универсальном и региональном международном уровнях: «Комплексное реагирование Организации Объединенных Наций на COVID-19: спасение людей, защита общества, эффективное восстановление»[[587]](#footnote-587); доклад Генерального секретаря ООН «Общая ответственность, глобальная солидарность»[[588]](#footnote-588); Руководство Генерального секретаря Совета Европы для государств-членов: «Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в период эпидемиологического кризиса COVID-19»[[589]](#footnote-589); рекомендация ПАСЕ 2180 (2020) «Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права»[[590]](#footnote-590); заявление ЕКПП о принципах обращения с лицами, лишенными свободы в контексте пандемии COVID-19[[591]](#footnote-591), и другие.

Пандемия коронавирусной инфекции существенно повлияла на характер обращений, поступивших к Уполномоченному из-за рубежа. В этот сложный период Уполномоченный, находясь на прямой связи с зарубежными коллегами-омбудсменами, в том числе и посредством телемостов, в тесном контакте с МИД России, другими компетентными органами страны оказывала помощь гражданам России и иностранных государств. Благодаря этому помощь получили сотни человек.

Возобновлениегуманитарного диалога в правозащитной сфере, выстраивание доверительных отношений и снижение напряженности между участниками международных процессов — ключевая задача мирового сообщества на сегодняшний день. Эффективно преодолеть разрушительные последствия распространения нового заболевания можно лишь сообща при условии укрепления связей между пострадавшими народами и государствами.

Вопросы взаимодействия омбудсменов и международных организаций нашли отражение в **тематическом докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции»**. Эта проблематика стала ключевой во время встречи Уполномоченного с Комиссаром Совета Европы по правам человека Дуней Миятович, прошедшей в режиме видеоконференцсвязи 22 июня 2020 г., и очной встречи с Генеральным секретарем Совета Европы Марией Пейчинович-Бурич, состоявшейся в Доме прав человека 20 октября 2020 г.

С учетом беспрецедентного уровня проблем, с которым столкнулись российские и иностранные граждане в связи с введенными во всем мире ограничительными мерами, представляется своевременной **разработка международно-правового акта** (например, конвенции), который бырегламентировал механизмы международного и межгосударственного сотрудничества в **вопросах соблюдения и защиты прав и свобод человека в условиях пандемии** и в других чрезвычайных ситуациях, вызванных распространением опасных инфекционных заболеваний. Указанный документ должен определить порядок действий международных организаций и национальных органов, формы их взаимодействия в условиях чрезвычайных ситуаций[[592]](#footnote-592).

В своей международной правозащитной деятельности Уполномоченный опирается на двусторонние соглашения о взаимодействии, подписанные с коллегами из *16 иностранных государств*, а также использует возможности своего участия в рамках интеграционных площадок омбудсменов.

Системные вопросы правозащитной деятельности явились предметом обсуждения на организованной Уполномоченным Международной научно-практической конференции **«Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»**, получившей с 2019 года статус ежегодной. В прошлом году она состоялась 17 ноября 2020 г. в режиме онлайн. В мероприятии приняли участие омбудсмены 18 зарубежных государств, члены Евразийского Альянса Омбудсменов, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, представители международных организаций, органов государственной власти Российской Федерации, гражданского общества. Конференция была посвящена обмену опытом реализации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, а также вопросам обеспечения прав человека в условиях пандемии COVID-19.

Участники мероприятия подчеркнули важность соблюдения международных стандартов прав и свобод человека, высказались за формирование единого мировоззрения людей на евразийском пространстве, основанном на уважении человека, его прав и свобод, нетерпимости к их нарушениям. Особое внимание участники форума уделили социальным правам, приверженности социальной ориентации государственной политики стран мира и международных объединений.

*В итоговом документе Конференции нашли свое отражение актуальные задачи, а также практические предложения по совершенствованию правозащитной работы, которые были сформулированы, в том числе на основе практической деятельности Уполномоченного в 2020 г. Важнейшие среди них: защита прав и свобод человека и гражданина в условиях вооруженных конфликтов и в «серых зонах» на основе принципов объективности и беспристрастности; создание Постоянной комиссии омбудсменов по вопросам мониторинга и защиты прав человека в конфликтных зонах; усиление контроля за использованием персональных данных в условиях цифровизации; расширение механизмов по защите прав соотечественников, находящихся в местах принудительного содержания за рубежом*[[593]](#footnote-593)*.*

В 2020 году Уполномоченный активно использовала в правозащитных целях **площадку Евразийского Альянса Омбудсменов** (далее — ЕАО), на которой осуществлялся обмен опытом, вырабатывались согласованные предложения, решались конкретные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина[[594]](#footnote-594).

Постоянно **развиваются международные механизмы обеспечения и защиты прав человека.** Важным событием для Российской Федерации стало ее избрание делегатами Генеральной Ассамблеи ООН **в качестве члена Совета ООН по правам человека** сроком на три года, начиная с 1 января 2021 г. Уверена, что вклад Российской Федерации в деятельность Совета ООН по правам человека повысит эффективность международной правозащитной дипломатии.

Однако, несмотря на достигнутые успехи, следует признать, что **нарушения прав и свобод человека и гражданина продолжают иметь место практически во всех государствах**. Об этом свидетельствует анализ обращений граждан, сведений, поступающих от омбудсменов других государств, опросы общественного мнения, информация из официальных источников и СМИ.

*Эти факты освещены в докладе Министерства иностранных дел Российской Федерации «О ситуации с правами человека в отдельных странах»*[[595]](#footnote-595)*, а также страновых докладах международных правозащитных организаций, в том числе докладах Amnesty International*[[596]](#footnote-596) *и Human Rights Watch*[[597]](#footnote-597)*.*

Большую обеспокоенность у омбудсменов вызывают войны и вооруженные конфликты, нищета, недостаточные качество и доступность образования и здравоохранения, несоразмерность применения силы против участников акций протеста, случаи применения бесчеловечного обращения с задержанными и заключенными, жестокости и насилия.

Осенью 2020 года мы стали свидетелями страшных **событий, произошедших в Нагорном Карабахе**. Благодаря российской миротворческой миссии кровопролитие было прекращено, но в результате вооруженного конфликта пострадали тысячи людей. В настоящее время особую актуальность представляет объединение усилий национальных правозащитных учреждений Азербайджана и Армении для оказания помощи по обмену пленными, поиску без вести пропавших людей, оказанию другой необходимой гуманитарной помощи.

К катастрофическим последствиям в области прав человека приводит проводимый рядом государств курс на сегрегацию общества. Несмотря на активное привлечение внимания к проблеме дискриминации на международном пространстве, в данной сфере до сих пор остается нерешенным **вопрос русскоязычного национального меньшинства,** испытывающего системное ограничение права на образование и культурное самоопределениев странах ближнего зарубежья, и в особенности, в странах Прибалтики и в Украине. Принятая государственными органами Латвии в 2018 году реформа образования, по итогам которой школы национальных меньшинств полностью переходят на преподавание предметов на латышском языке, лишает большое количество людей возможности культурной самоидентификации. С подобной проблемой уже долгий срок пытается бороться русскоязычное сообщество, проживающее на территории Украины, столкнувшееся с системным давлением государственных органов в отношении права на пользование родным языком.

Стоит отметить, что резонанс, вызванный имеющимися проблемами в отношении национальных меньшинств в вышеупомянутых государствах, констатировали Парламентская Ассамблея Совета Европы (далее — ПАСЕ) и Европейская комиссияза демократию через право (далее — Венецианская комиссия)[[598]](#footnote-598).

Подобное развитие событий требует совместного подхода к решению проблем правовой дискриминации не только русскоязычных меньшинств в странах бывшего СССР, но и всех ущемляемых языковых сообществ, оказавшихся отделенными от национальных и культурных взаимосвязей в результате геополитических процессов XX века.

На протяжении 2020 года фиксировалисьфакты **воспрепятствования профессиональной деятельности журналистов.** Они имеют место в различных странах и по отношению к журналистам разных государств. Давлению подвергаются и российские журналисты.

*В частности, американская полиция применила слезоточивый газ против корреспондента «РИА Новости» Михаила Тургиева.*

*Давлению подвергаются журналисты зарубежных представительств российского информационного агентства Sputnik.*

*Угрозы, публикации персональных данных журналистов, призывы арестовать активы агентства в зарубежных странах, блокировать его работу уже имели место в Великобритании и Эстонии, а теперь происходят и в Турции*[[599]](#footnote-599)*.*

К сожалению, международные общественные организации предпочитают обходить стороной тему гонений на российских журналистов. В частности, в рейтинге свободы прессы, подготовленном в апреле 2020 года организацией «Репортеры без границ», не нашлось места описанию ситуации с закрытием бюро агентства *Sputnik* в Эстонии.

В этих реалиях поддерживается политика **углубления интеграции омбудсменов** и национальных правозащитных институтов на универсальном и региональном уровнях в целях расширения обмена опытом, выработки единых подходов к защите прав человека. Особые надежды в этой области Уполномоченный возлагает на Евразийский Альянс Омбудсменов.

В 2020 году укрепился международно-правовой каркас деятельности омбуд­сменов. Вслед за Венецианскими принципами защиты и укрепления института омбудсмена[[600]](#footnote-600), принятыми Европейской комиссией за демократию через право на 118 пленарной сессии 16 марта 2019 г., и Рекомендацией Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании института омбудсмена»[[601]](#footnote-601), принятой на 1357 заседании 16 октября 2019 г., 16 декабря 2020 г. Генеральная ассамблея ООН консенсусом утвердила Резолюцию A/RES/75/186 «Роль институтов омбудсмена и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права»[[602]](#footnote-602). Признавая и уважая прогрессивные наработки международного сообщества в этой области, Уполномоченным проведена масштабная работа по обновлению законодательства об уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, которое позволяет федеральному и региональным уполномоченным по правам человека эффективно выполнять возложенные на них задачи.

Продолжился **диалог** Уполномоченного **с международными правозащитными организациями** по широкому спектру вопросов. В течение 2020 года состоялись встречи Уполномоченного с Генеральным секретарем Совета Европы Марией Пейчинович-Бурич; экс-председателем ЕСПЧ Линосом-Александром Сицильяносом; Комиссаром по правам человека Дуней Миятович; председателем ПАСЕ Хендриком Дамсом; директорами Генеральных директоратов Совета Европы.

Сотрудничество Уполномоченного с Советом Европы в 2020 году приобрело также новые формы в виде совместных проектов и программ правового просвещения[[603]](#footnote-603).

Вместе с тем приходится констатировать, что правозащитная сфера по-прежнему испытывает **политическое давление**, когда судьбы конкретных людей уходят на второй план. Нередко со стороны отдельных государств предпринимаются попытки использовать идеалы борьбы за права человека как рычаг воздействия на оппонентов для достижения экономических, политических и репутационных целей.

*Примером может служить информационное воздействие со стороны отдельных государств, обвиняющих другие страны в сокрытии или неправдоподобном отражении статистики о распространении заболевания, а также об уровне смертности из-за пандемии.*

Не изжита санкционная политика, наибольший ущерб от которой ложится на плечи обыкновенных людей, далеких от геополитической борьбы. В этой связи мы становимся свидетелями парадокса, когда действия, якобы направленные на защиту прав и свобод человека, на деле становятся преградой для их реализации. Ярким примером является запрет для жителей Крыма на получение шенгенских виз для въезда не территорию стран Европейского Союза, водная блокада полуострова.

Тенденция политизации вопросов правочеловеческой тематики субъектами международных отношений должна быть ограничена с тем, чтобы сохранить уровень доверия, который позволит эффективно оказывать помощь людям, более всего в ней нуждающимся.

**8.2. Взаимодействие с международными организациями**

Правозащитная деятельность — мощный консолидирующий фактор, стимулирующий государства к объединению усилий перед глобальными проблемами современности. В 2020 году продолжено развитие правозащитной дипломатии по линии взаимодействия с международными организациями и объединениями омбудсменов.

На фоне масштабного кризиса, вызванного пандемией COVID-19, а также иными геополитическими событиями в целях повышения гарантий защиты прав человека, восстановления нарушенных прав граждан, продвижения российских правозащитных достижений и обмена лучшими практиками деятельности омбудсменов продолжено многопрофильное сотрудничество Уполномоченного с органами ООН, Совета Европы, универсальными и региональными интеграционными объединениями омбудсменов — Евразийским Альянсом Омбудсменов, ГАНРИ и его Европейской сетью, Международным и Европейским институтами омбудсменов.

Взаимодействие Уполномоченного с международными организациями и ассоциациями омбудсменов традиционно характеризовалось **высоким уровнем доверия и взаимопонимания,** **многообразием форм.** Важнейшие из них: участие в совместных проектах; представление альтернативных докладов и комментариев в договорные органы по правам человека; проведение рабочих встреч с представителями ООН и Совета Европы; организация совместных мероприятий; деятельность по исполнению решений ЕСПЧ; взаимодействие по отдельным правозащитным вопросам.

Тематика подобного взаимодействия включает **широкий круг вопросов правозащитной повестки** — защита прав человека в условиях пандемии; системные проблемы нарушения отдельных групп российских соотечественников, проживающих за рубежом и находящихся в местах лишения свободы; дискриминация русскоязычного населения в Прибалтике и на Украине; ограничение прав журналистов; борьба с героизацией нацизма и неофашизма; защита прав человека на историческую память; нарушения прав жителей Крымского полуострова; ретроспективный анализ соблюдения прав человека в русле 75-летия Великой Победы и учреждения ООН, 70-летия принятия Европейской конвенции по правам человека и другие повестки.

В 2020 году продолжалась работа Уполномоченного с международными правозащитными организациями и интеграционными объединениями омбудсменов по защите прав российских граждан, которые на протяжении долгих лет все еще не могут добиться справедливости и находятся в местах лишения свободы за рубежом. Среди них — Александр Ярошенко, Виктор Бут, Олег Никитин, Александр Винник, Богдана Осипова и другие.

В рамках **сотрудничества с ООН** были подготовлены два альтернативных доклада: *о соблюдении Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах***,** направленныйв Комитет ООН по правам человека (май 2020 года)[[604]](#footnote-604), и *о соблюдении Российской Федерацией Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин***,** представленный вКомитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (июнь 2020 года)[[605]](#footnote-605).

Продолжилось **сотрудничество Уполномоченного с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека** (далее — УВКПЧ ООН), в ходе которого осуществлялись совместные программы по правовому просвещению. Среди них особое место занимает *магистерская программа «Международная защита прав человека»,* осуществляемая Уполномоченным с УВКПЧ ООН и Консорциумом университетов России с 2016 года в виде совместных лекций, практических занятий, мастер-классов, семинаров и круглых столов.

*28 октября 2020 г. Уполномоченный выступила с лекцией, в том числе посредством видео-конференц-связи, перед студентами 15 ВУЗов (МГПУ, МГЮА, МГИМО, РАНХиГС, МПГУ, РУДН и др.) об основных направлениях деятельности института российского омбудсмена, его роли в системе государственных органов, осуществляющих защиту прав человека на национальном уровне.*

Вместе с УВКПЧ ООН проводились также *семинары для уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.*

*29 октября 2020 г. в семинаре, посвященном международным механизмам защиты прав человека, приняли участие 64 региональных уполномоченных по правам человека. Центральное место в дискуссии заняли вопросы роли национальных правозащитных учреждений в укреплении национальной системы защиты прав человека посредством международных инструментов и механизмов, практики работы договорных органов по правам человека системы ООН на примере Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации.*

Результаты работы в этом направлении высоко оценены Верховным комиссаром ООН по правам человека М. Бачелет, которая в своем годовом докладе по правам человека, опубликованном в мае 2020 г., отметила «рост осведомленности и знания об использовании международных правозащитных механизмов национальным институтом защиты прав человека Российской Федерации», а также вклад российского Уполномоченного в дело продвижения международных норм в области защиты прав человека[[606]](#footnote-606).

Осуществляя развитие международного многостороннего сотрудничества, Уполномоченный нередко обращается к руководителям международных организаций *по вопросам защиты российских граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию за рубежом*. Порой совместными усилиями удается добиться положительных результатов.

*Уполномоченным направлялись обращения Верховному комиссару ООН по правам человека Мишель Бачелет в защиту прав российских граждан, захваченных пиратами на судах «Джиблоо» и «Рио Митонг» у берегов Экваториальной Гвинеи и удерживаемых на территории Нигерии с мая 2020 г. В октябре 2020 г. моряки судов «Джиблоо» и «Рио Митонг» Алексей Перфильев, Валентин Нечай и Вячеслав Сечин обрели свободу. Это освобождение стало возможным благодаря действию дипломатов посольства России в Абудже, нигерийских властей, судовладельческой компании, работе институтов защиты прав человека на национальном и международном уровне (№ ТМ42133-52 от 23.09.2020).*

*Более года российские власти боролись за освобождение арестованных в Ливии российских социологов М. Шугалея и С. Суэйфана, которых безосновательно обвинили во вмешательстве во внутренние дела и выборы в Ливии. В защиту их прав Уполномоченный обратилась к Специальному докладчику ООН по вопросу о пытках; в прокуратуру Западной Ливии; Министру МВД Западной Ливии; Министру юстиции Западной Ливии; в Международный Красный Крест; к Главному прокурору Международного Уголовного Суда. В результате общих усилий в декабре 2020 г. российские граждане были освобождены и вернулись на Родину (№ ТМ38318-52 и № ТМ38320-52 от 07.09.2020).*

Дополнительные возможности для расширения сотрудничества со специализированными органами ООН, наращивания усилий правозащитной дипломатии на площадках ООН появились в связи с избранием Российской Федерации в состав Совета ООН по правам человека.

В юбилейный год главного европейского правозащитного документа, Европейской конвенции по правам человека, принципиальную роль играло взаимодействие **с органами Совета Европы**. Были реализованы совместные проекты, проведены рабочие встречи с представителями Совета Европы, оказывалась конкретная помощь гражданам, оказавшимся в беде на территории иностранных государств.

*В июне 2020 года Уполномоченный включена в Межведомственную комиссию Российской Федерации по делам Совета Европы*[[607]](#footnote-607)*, а в августе 2020 года стала членом Конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность судьи ЕСПЧ от Российской Федерации, созданной на основе поручения Президента Российской Федерации*[[608]](#footnote-608)*.*

В январе 2020 года Уполномоченный приняла участие *в Ежегодном открытии года ЕСПЧ.* В рамках визита в г. Страсбург состоялись рабочие встречи с Генеральным секретарем Совета Европы М. Пейчинович-Бурич; экс-председателем ЕСПЧ Л.А. Сицильяносом; Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович; председателем ПАСЕ Х. Дамсом.

*В ходе встречи в г. Страсбурге с председателем ПАСЕ Х. Дамсом было отмечено, что благодаря принятым в России в 2020 г. законам, предусматривающим компенсации за ненадлежащие условия содержания под стражей, до 40% российских жалоб могут быть удовлетворены в национальных судах, что позволит сократить сроки восстановления нарушенных прав. В качестве положительной практики был назван также закон о кратном зачете времени содержания под стражей, по итогам принятия которого было освобождено более 100 тысяч осужденных. Уполномоченный обратила внимание председателя ПАСЕ Х. Дамса на непрозрачность продвижения очереди рассматриваемых жалоб российских граждан, на отсутствие понятных для них мотивов отказов в признании жалоб приемлемыми.*

Несмотря на объективные сложности, вызванные пандемией, была продолжена практика проведения консультаций с **Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович** по актуальным вопросам правозащитной повестки.

*Уполномоченный в 2020 г. дважды провела переговоры с Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович, в ходе которых обсуждались вопросы правопросветительского и законотворческого характера, были даны пояснения относительно оснований привлечения к уголовной ответственности российских граждан, судьбой которых была обеспокоена Комиссар.*

Важное значение в 2020 году придавалось **взаимодействию Уполномоченного с** **Парламентской ассамблеей Совета Европы** (далее — ПАСЕ) — консультативным органом межпарламентского сотрудничества, который принимает резолюции и рекомендации по самым актуальным вопросам. Несмотря на то что в 2019 году удалось преодолеть длительный институциональный кризис в ПАСЕ, весьма актуальным остается вопрос о неприемлемости ограничения полномочий национальных делегаций и необходимости достижения полного паритета между ними в целях выработки объективных подходов к вопросам защиты прав и свобод человека в Европе. К сожалению, нам до сих пор приходится сталкиваться с двойными стандартами в подходах к правозащитной работе со стороны зарубежных партнеров.

*15 октября 2020 г. Уполномоченный приняла участие в заседании Комитета ПАСЕ по равенству и недискриминации по вопросам обеспечения прав крымскотатарского населения Республики Крым, в ходе которого до Комитета была доведена информация о тематике обращений крымчан и их проблемах в сфере защиты прав, затронуты вопросы обеспечения прав представителей крымскотатарского народа. Уполномоченный особо отметила нарушение прав и свобод крымчан на свободу передвижения со стороны ряда европейских государств из-за невозможности получить шенгенские визы, а также реализовать право на человеческое достоинство ввиду энергетической, водной и экономической блокады Крыма со стороны Украины, что противоречит фундаментальным принципам и нормам международного права. К сожалению, диалог в рамках указанного заседания пришлось вести в агрессивной обстановке, ввиду чего его вряд ли можно назвать объективным и беспристрастным. Представители крымскотатарского народа, проживающие в Крыму, не были допущены к участию, несмотря на неоднократные предложения руководства российской делегации в ПАСЕ, направленные в адрес председателя Комитета. Уполномоченный надеется, что попытки донести до международного сообщества реальную картину ситуации с правами крымских татар на полуострове*[[609]](#footnote-609) *будут восприняты.*

Вместе с тем мы чувствуем, что риторика диалога постепенно меняется, растет интерес к институту Уполномоченного со стороны международных органов и стремление к конструктивному диалогу. Такой импульс дал **первый официальный визит в Россию Генерального секретаря Совета Европы М. Пейчинович-Бурич** в октябре 2020 года, в рамках которого прошло **торжественное открытие курсов** повышения квалификации для государственных служащих и судей по теме «Реализация международных и конституционных гарантий прав человека в российском праве и правоприменительной практике» в МГИМО.

*Конструктивный диалог, состоявшийся с Генеральным секретарем Совета Европы М. Пейчинович-Бурич в г. Москве в Доме прав человека, вселяет надежду на продолжение взаимовыгодного сотрудничества, основы которого были заложены предыдущим Генеральным секретарем Совета Европы Т. Ягландом. Особое внимание в ходе встречи было уделено вопросам систематической дискриминации русского и русскоязычного населения в Украине, закрытия русскоязычных школ и распространенности феномена негражданства в Прибалтике, попыток фальсификации истории Второй мировой войны. Госпожа Бурич высоко оценила вклад Уполномоченного в продвижение и принятие закона, благодаря которому стал возможен перевод осужденного в исправительное учреждение вблизи его места жительства или проживания близких родственников, назвав это «историческим шагом» защиты прав в России.*

Активно развивается сотрудничество с **Генеральным директоратом по правам человека и верховенству права Совета Европы и его директором К. Якумопулосом**.

*Одним из результатов взаимодействия стала подготовка совместного двуязычного сборника лучших практик деятельности омбудсменов стран — членов Совета Европы. Эта публикация представляет обновленный свод общеевропейских стандартов создания и функционирования института омбудсмена, включая лучшие национальные практики их деятельности. Издание может быть использовано в практической и научно-педагогической работе, посвященной развитию и защите прав и свобод человека, широким кругом юристов, включая правозащитников, НКО и ОНК*[[610]](#footnote-610)*. Практика российского Уполномоченного отражена в разделах сборника, посвященных вопросам рассмотрения обращений и приема граждан, совершенствования правовой основы деятельности, сотрудничества с административными органами, профессиональной подготовки квалифицированных кадров в рамках НОЦ и по другим темам. Отмечена работа Уполномоченного по подготовке заключений по конкретным запросам Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, внесению предложений о пересмотре судебных решений и участию в выработке рекомендаций по важным вопросам судебной практики.*

Наряду с совместными мероприятиями эффективным направлением взаимодействия с Советом Европы остается **реализация правозащитных проектов**. Весной 2020 года успешно завершился проект «Сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017–2022 годы», который осуществлялся Уполномоченным совместно с Советом Европы, Минтрудом России, МИДом России и Европейским союзом. В рамках его реализации осуществлен **комплекс мероприятий в двух ключевых областях**: предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин и расширение участия женщин в общественно-политической жизни общества. Они включали в себя семинары на федеральном и региональном уровнях, проведение наставнических сессий для женщин, тренинги для представителей СМИ, конкурсы на лучшую социальную рекламу и на лучший репортаж, посещение кризисных центров для женщин, ознакомительные поездки для иностранных экспертов на территории России и российских экспертов — на территории иностранных государств.

*По итогам реализации проекта подготовлены два научных отчета. Первый из них — по вопросам предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием, в том числе в ситуациях социального неблагополучия в Российской Федерации. Он основан на анализе российской нормативно-правовой базы, включает в себя обобщение передовых практик иностранных государств в этой области, содержит информацию о предпринятых Российской Федерацией мерах по профилактике и борьбе с насилием в отношении женщин*[[611]](#footnote-611)*. Второй отчет посвящен достижению сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений в Российской Федерации. В нем проанализированы ситуации, связанные с участием женщин в политической и общественной жизни в Российской Федерации, а также обобщение общеевропейских практик в этой области*[[612]](#footnote-612)*.*

*В связи с тем, что Национальная стратегия действий Российской Федерации в интересах женщин рассчитана на период до 2022 г., а также учитывая чрезвычайную актуальность женской проблематики, по завершении проекта достигнута договоренность о его пролонгации на условиях сохранения партнерства Уполномоченного и Совета Европы.*

В настоящее время вместе с Советом Европы и Минюстом России осуществляется финальный этап согласования проекта **«Улучшение режима и защита прав наиболее уязвимых групп в пенитенциарной системе»,** который направлен на повышение эффективности защиты прав наиболее уязвимых групп заключенных — инвалидов, лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, психическими расстройствами, женщин, в том числе беременных и имеющих малолетних детей, пожилых лиц и несовершеннолетних. В рамках него планируется изучить возможности учреждения в Российской Федерации института Национального превентивного механизма без присоединения к Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, согласно рекомендациям Уполномоченного, содержащимся в его ежегодных докладах.

Одновременно с этим Уполномоченный поддерживает **продвижение в России образовательной программы ХЕЛП**, направленной на повышение профессиональной подготовки юристов, укрепление их знаний о стандартах Совета Европы и практике их применения, в частности по таким направлениям, как защита прав женщин и инвалидов[[613]](#footnote-613).

В 2020 году на интенсивность развития и формы взаимодействия национальных институтов государственной правозащиты с международными организациями оказало влияние **распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19**. Основной социальной, политической и правовой проблемой в условиях пандемии Совет Европы назвал «способность соблюсти баланс между эффективностью принимаемых мер по борьбе с заболеванием и сохранением основополагающих европейских ценностей, таких как демократия, верховенство права и права человека»[[614]](#footnote-614).

Важным аспектом совместной правозащитной работы с Советом Европы является **мониторинг реализации исполнения решений ЕСПЧ на основе принципа субсидиарности.**

*В настоящее время на контроле Уполномоченного остается реализация Российской Федерацией решения ЕСПЧ по делу «Свинаренко и Сляднев против Российской Федерации». В 2019 г. впервые Уполномоченным в КМСЕ по данному делу было направлено заключение с позицией о необходимости изменения процедуры содержания граждан в клетках в залах судебных заседаний*[[615]](#footnote-615)*. Несмотря на то что законопроект, который запрещает помещать подозреваемых, обвиняемых или подсудимых в защитные кабины в процессуальной зоне залов судебных заседаний, а также использовать иные конструкции, препятствующие общению указанных лиц с адвокатом (защитником), был внесен в Государственную Думу еще в 2018 г.*[[616]](#footnote-616)*, он до сих пор не рассмотрен.*

В этой связи представляется целесообразным рекомендовать Государственной Думе ускорить рассмотрение соответствующего законопроекта. При этом полагаем, что его реализация может на первоначальном этапе не предполагать физического устранения существующих клеток из залов судебных заседаний, что снизит расходы на его исполнение[[617]](#footnote-617).

Эффективной формой международного многостороннего сотрудничества становится **Евразийский Альянс Омбудсменов (далее — ЕАО)**, учрежденный в 2017 году. В 2020 году состоялось два заседания ЕАО, в ходе каждого предметами обсуждения становились актуальные вопросы в сфере продвижения и защиты прав человека.

В режиме видеоконференции 29 апреля 2020 года прошло **заседание ЕАО, посвященное 75-летию Победы в Великой Отечественной войне и окончанию Второй мировой войны.** В мероприятии приняли участие главы национальных институтов защиты прав человека Армении, Ирана, Киргизии, Сербии, Таджикистана, России, Казахстана, Узбекистана, Национального центра по правам человека в Республике Узбекистан и Национальной комиссии по правам человека Монголии.

Основной темой встречи стало **обеспечение права на историческую память в контексте** этих великих событий. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, «забвение уроков истории недальновидно и крайне безответственно…»[[618]](#footnote-618). В итоговом документе заседания ЕАО его члены выразили серьезную обеспокоенность по поводу героизации в наши дни нацистского движения и неонацизма и подчеркнули, что **международные гуманитарно-правовые последствия Второй мировой войны**, включая создание ООН и международной системы защиты прав человека на универсальном и региональном уровнях, **являются цивилизационным достижением и ценностью для всего мирового сообщества**[[619]](#footnote-619).

*По результатам мероприятия в 2020 году в образовательных учреждениях на пространстве Евразийского Альянса Омбудсменов проведена серия мероприятий в рамках созданного Уполномоченным широкомасштабного проекта «Единый урок прав человека “Год памяти и славы”», а также прорабатывается вопрос о введении в курсы школьных программ для учеников средних и старших классов на регулярной основе уроков с изучением исторических письменных документов, фото-, кинодокументов, а также свидетельств современников и лучших образцов художественного творчества по вопросам Великой Отечественной (Второй мировой) войны.*

18 ноября 2020 г. также в дистанционном формате **прошло IV заседание Евразийского Альянса Омбудсменов,** на котором были рассмотрены вопросырасширения сотрудничества в рамках ЕАО, механизмы защиты прав человека в условиях «второй волны» COVID-19, лучшие практики социальной поддержки уязвимых категорий населения, в Альянс принят Омбудсмен Республики Казахстан Э. Азимова. Особое внимание члены ЕАО уделили **актуальным проблемам защиты прав мигрантов и лиц без гражданства**: трудностям при продлении иностранными гражданами своего статуса, проблемам въезда и выезда с территории стран в ситуации эпидемиологических ограничений, условий в центрах временного содержания иностранных граждан, вопросам продления виз, жалобам на депортацию и другим. По итогам заседания ЕАО его членами вынесены практические рекомендации в адрес национальных органов государственной власти.

На протяжении 2020 года участники ЕАО оказывали взаимную помощь в практическом разрешении конкретных жизненных ситуаций граждан государств — членов Альянса.

*27 марта 2020 г. поступило обращение от Защитника прав человека Республики Армения А. Татояна с просьбой оказать содействие в воссоединении армянской семьи, которая вследствие карантинных мероприятий оказалась в трудной жизненной ситуации: родителям пришлось вылететь в Ереван, а их несовершеннолетние дети остались в г. Уфе. По просьбе Уполномоченного уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Р.Ф. Каюмов лично посетил детей, проверил их состояние, а также доставил им необходимые продукты питания. Благодаря слаженному взаимодействию омбудсменов России и Армении, уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, органов государственной власти обоих государств 5 апреля двое детей вылетели из Уфы в Москву, а 6 апреля благополучно добрались до Еревана к своим родителям (вх. № КЛ-931\* от 08.04.2020).*

*В конце 2019 г. поступило обращение от гражданина Российской Федерации Т. с жалобой на незаконное привлечение его к уголовной ответственности правоохранительными органами Киргизской Республики за совершение преступления. Со слов заявителя, в период с 1987 по 1993 г. он проходил службу на территории Киргизии. В апреле 1993 г. Т. самостоятельно уехал из Киргизии и через два дня прибыл в Управление кадров сухопутных войск России в Москве, где обратился с рапортом о продолжении службы в Вооруженных Силах Российской Федерации. Прокуратура г. Ош Киргизской Республики возбудила уголовное дело в отношении Т. по факту самовольного оставления воинской части и дезертирства. В результате обращения Уполномоченного в адрес Омбудсмена Киргизской Республики Т.Б. Мамытова проведена проверка, по итогам которой 27 января 2020 г. уголовное дело в отношении Т. было прекращено (вх. № 2470 от 17.02.2020).*

В качестве *перспектив деятельности ЕАО* на 2021 год определены: совместные приемы граждан, в том числе в режиме видеоконференций; совместные посещения центров временного содержания иностранных граждан; проведение анализа законодательной регламентации инструментария, используемого при рассмотрении жалоб граждан омбудсменами-участниками ЕАО; создание периодического электронного издания «Вестник Евразийского Альянса Омбудсменов»; разработка методики мониторинга обеспечения прав различных категорий граждан; проведение очередного заседания ЕАО в июне 2021 года по теме «Защита прав инвалидов: опыт работы омбудсменов ЕАО»; продолжение совместной работы по развитию официального сайта ЕАО; проведение взаимных стажировок омбудсменов и сотрудников их аппаратов.

В рамках взаимодействия с интеграционными сообществами омбудсменов большое значение приобрела работа, направленная на обновление Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам относительно функционирования национальных институтов защиты прав человека[[620]](#footnote-620).

*5–6 февраля 2020 г. в Брюсселе представители Уполномоченного приняли участие в консультациях Европейской сети ГАНРИ (ЕНРИ) с тем, чтобы обсудить проект обновленной Рекомендации, предоставляющей национальным правозащитным институтам дополнительные гарантии их деятельности.*

Важной сферой сотрудничества омбудсменов в многостороннем формате является **обмен правозащитным опытом, совместные обсуждения насущных проблем правочеловеческой повестки**. Лучшими практиками своей деятельности омбудсмены поделились на IV Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов», в которой по приглашению Уполномоченного приняли участие руководители и представители ключевых международных организаций: ООН, Совета Европы, Евразийского Альянса Омбудсменов, ГАНРИ, Европейского института омбудсмена, Международного института омбудсмена и др.

*В общей сложности Уполномоченный и его представители приняли участие в 14 международных тематических конференциях и семинарах. Конференции были посвящены вопросам распространения информации о равенстве и разнообразии (сентябрь 2020 г., организован Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью), правовой поддержки граждан в условиях пандемии, практики работы уполномоченных по правам человека, соразмерности ограничительных мер в период борьбы с COVID-19 (июль 2020 г., организован Уполномоченным совместно с Программным офисом Совета Европы в России), роли национальных правозащитных институтов в укреплении сотрудничества в области прав человека, демократии и верховенства права в Европе (декабрь 2020 г., организован ЕНРИ), изменения климата (декабрь 2020 г., организован ГАНРИ) и другим.*

*Продолжалось участие представителей Уполномоченного в проекте Европейской сети ГАНРИ по защите прав человека в конфликтных и постконфликтных ситуациях, а также в семинарах-тренингах, посвященных роли национальных правозащитных институтов в деле исполнения решений ЕСПЧ.*

*В июле 2020 г. ЕНРИ опубликовала доклад о состоянии законности и защищенности прав человека в Европе, в котором нашли отражение итоги деятельности Уполномоченного по актуальным вопросам правозащиты в России. Доклад содержит информацию о гарантиях прав человека в контексте осуществления законодательной, исполнительной и судебной властей, обеспечении плюрализма СМИ и деятельности правозащитных организаций*[[621]](#footnote-621)*.*

В 2020 году особую актуальность приобрело сотрудничество и обмен опытом с коллегами омбудсменами из зарубежных стран по вопросам защиты прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. Для продолжения диалога между национальными правозащитными институтами в период пандемии в **рамках ГАНРИ и ЕНРИ созданы специальные онлайн-платформы.** На протяжении 2020 года Уполномоченным регулярно размещалась информация о проводимой работе на указанных интернет-ресурсах, изучался передовой опыт иностранных коллег.

Летом 2020 года Уполномоченный стала полноправным членом **Международного института омбудсменов (далее — МИО) с правом голоса.** Полагаем, что сотрудничество на площадках МИО расширит обмен лучшими практиками в области защиты прав человека и повысит уровень эффективности защиты российских граждан за рубежом.

Уполномоченный намерен и дальше развивать партнерство с международными организациями универсального и регионального уровней, интеграционными объединениям омбудсменов в целях повышения гарантий защиты прав человека, восстановления нарушенных прав граждан и обмена передовым правозащитным опытом.

**8.3. Сотрудничество с омбудсменами
зарубежных стран и защита прав соотечественников за рубежом**

Плодотворной формой сотрудничества Уполномоченного в целях восстановления прав граждан остается двусторонний формат взаимодействия с независимыми национальными правозащитными институтами, которые наделены правом напрямую обращаться к государственным органам в интересах прав гражданина (в том числе и граждан других стран и лиц без гражданства). Омбудсмены наделены также полномочиями по беспрепятственному посещению мест принудительного содержания. Таким образом, открывается еще один путь отстаивания законных прав и интересов российских граждан с помощью зарубежных коллег-омбудсменов, минуя бюрократические барьеры.

Взаимодействие с зарубежными коллегами-омбудсменами осуществляется в разных формах: проведение проверок и принятие мер реагирования по обращениям омбудсменов в защиту прав конкретных граждан; проведение рабочих встреч и консультаций; взаимный обмен опытом и лучшими практиками по защите прав и свобод человека и гражданина; участие в конференциях, симпозиумах и в других мероприятиях по правозащитной тематике, проводимых сторонами; участие в мероприятиях, проводимых международными организациями, членами которых являются омбудсмены, и др.

С 16 коллегами из зарубежных государств взаимодействие осуществляется **на основе соглашений** (см. рис. 93).

*Достигнуты договоренности о подписании в 2021 г. двусторонних соглашений с национальными институтами Болгарии, Южной Кореи, Катара, Управлением по вопросам прав человека пресс-канцелярии Госсовета Китайской Народной Республики. Данный формат договорных отношений, как показывает практика, существенно повышает уровень защищенности граждан России и граждан стран-партнеров, оперативность в оказании помощи гражданам.*

Традиционно основной формой сотрудничества омбудсменов является **оказание помощи друг другу в рассмотрении поступивших жалоб**. В общей сложности в 2020 году Уполномоченный направила *486 обращений* своим зарубежным коллегам в защиту прав граждан России, находящихся за рубежом (в 2019 году — 128). В свою очередь, омбудсмены иностранных стран *257 раз* обращались к Уполномоченному с просьбой об оказании помощи гражданам их государств на территории Российской Федерации (в 2019 году — 204).

*В течение года особо тесное взаимодействие осуществлялось с Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном, Омбудсменом Азербайджанской Республики С. Алиевой, Омбудсменом Киргизской Республики Т. Мамытовым, Защитником граждан Республики Сербии З. Пашаличем, Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека Л. Денисовой, Уполномоченным по правам человека Республики Казахстан Э. Азимовой и другими.*

На первый план двустороннего международного взаимодействия омбудсменов в 2020 году вышли **вопросы защиты прав человека в условиях пандемии**[[622]](#footnote-622). Введенные ограничения затруднили реализацию права на передвижение, в одночасье разделили семьи, осложнили положение иностранных граждан — трудовых мигрантов, желающих вернуться на родину, а также иностранных граждан, вынужденно ограниченных в свободе передвижения на территории страны пребывания. По этой причине *защита прав мигрантов* явилась одним из важных направлений деятельности Уполномоченного в контексте двустороннего сотрудничества с зарубежными омбудсменами[[623]](#footnote-623).

В общей сложности по вопросам оказания помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию в связи с противодействием распространению опасной инфекционной болезни, Уполномоченным отправлено 325 обращений в адрес коллег и получено 231 обращение от омбудсменов в отношении иностранных граждан. Просьбы касались самых разных вопросов — от оказания содействия в возвращении граждан в страну постоянного пребывания до помощи в обеспечении предметами первой необходимости. Статистика этих обращений в период пандемии отражена на рис. 103.

Вполне объяснимо, что больше всего в период пандемии было просьб о содействии **в перемещении из страны в страну**.

*К Уполномоченному обратился Защитник прав человека (омбудсмен) Республики Армения А.А. Татоян с просьбой оказать содействие находящейся на территории России гражданке Армении П. в оформлении для ее несовершеннолетней дочери С., находящейся на территории Армении, вида на жительства в Российской Федерации. В условиях правил, установленных в связи с пандемией, без наличия вида на жительство дочь не могла воссоединиться с матерью. После обращения Уполномоченного в Главное управление по вопросам миграции МВД России вопрос был решен положительно (№ 8956 от 15.07.2020).*

*В июне 2020 г. гражданка России Ш. обратилась с просьбой оказать содействие в возвращении из Российской Федерации в Азербайджанскую Республику к ее годовалой дочери. В ходе рассмотрения ее обращения российский Уполномоченный обратилась к Омбудсмену Азербайджанской Республики С.Я. Алиевой. В результате совместной работы 12 августа 2020 г. Ш. удалось вылететь из России в Азербайджан (№ ТМ 26390-52 от 13.07.2020).*

Много взаимных обращений было по вопросам оказания содействия в **обеспечении прав граждан,** **подвергающихся уголовному или административному преследованию**.

*К Уполномоченному обратился Омбудсмен Киргизской Республики Т. Мамытов в защиту прав О., привлеченного к уголовной ответственности. Данная жалоба была направлена для проверки доводов заместителю прокурора г. Москвы, по итогам которой в связи с допущенными нарушениями при расследовании уголовного дела нарушениями закона 8 октября 2020 г. внесено требование об устранении нарушений федерального законодательства, которое было удовлетворено (№ ИЧ 42128к-24 от 23.09.2020).*

Как и в предыдущие годы, двустороннее сотрудничество осуществлялось **по вопросам защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания.** Просьбы касалисьрассмотрения жалоб на неудовлетворительные условия содержания в учреждениях УИС, непредставление медицинской помощи, а также передачи осужденных для дальнейшего отбывания наказания в страну их гражданской принадлежности.

*В связи с введением карантинных мер по COVID-19 от Уполномоченного Верховной рады Украины по правам человека поступил запрос об обеспечении мер профилактики в отношении граждан Украины, содержавшихся в учреждениях УИС г. Москвы и Московской области. По инициативе Уполномоченного была проведена проверка, результаты которой показали, что ФСИН России в целях недопущения возникновения заболевания, вызванного новой коронавирусной инфекцией, среди лиц, содержащихся в учреждениях УИС, был организован комплекс необходимых санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мероприятий, ориентированных на выяснение эпидемического анамнеза, общего самочувствия подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также сотрудников учреждений, регулярно проводятся измерения температуры тела, соблюдение масочного режима. В отношении обвиняемых граждан Украины, о которых писала омбудсмен, было сообщено, что они находились под наблюдением медицинских работников медицинских частей учреждений, в которых они содержатся под стражей. Им проводились клинико-лабораторные и инструментальные исследования, консультации врачей-специалистов. Состояние их здоровья оценивалось как удовлетворительное, признаков заболевания новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) у них не имелось, в контакте с инфицированными лицами они не находились. На них распространялись все карантинные и профилактические мероприятия. Соответствующая информация была оперативно доведена до сведения украинской коллеги (№ Д-194 от 26.03.2020).*

*В 2020 г. российский гражданин Александр Винник экстрадирован во Францию после двух с половиной лет пребывания в греческих тюрьмах без предъявления обвинения. В критической ситуации, когда состояние здоровья А. Винника вызывало самые серьезные опасения, Уполномоченный обратилась к Защитнику прав Французской Республики (омбудсмену). По просьбе Уполномоченного, пользуясь своим мандатом, французский омбудсмен направила своего представителя, который лично встретился с российским гражданином с целью осуществления контроля за условиями его содержания под стражей и мониторинга состояния здоровья (вх. № 12452 от 18.08.2020).*

Обращения по вопросам социальных выплат, трудового законодательства (жалобы на незаконное увольнение, неполучение заработной платы), просьбы оказать содействие в воссоединении с семей, в получении документов и в решении иных трудных жизненных ситуаций также становились предметом взаимного рассмотрения.

*К Уполномоченному поступило обращение М. по вопросу выплат пособия по возмещению вреда здоровью, причиненного ему в связи с трудовым увечьем, полученным в период работы на ЧПКП «ЗИРГОМ», Республика Узбекистан. М. получил травму 14 января 1976 г., решение Хамзинского суда о выплате пособий вступило в законную силу 20 января 1980 г. Однако, как указывал заявитель в своем обращении, им были получены единовременные выплаты в неполном объеме. Уполномоченный неоднократно обращалась к Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсману) У.Н. Мухаммадиеву с просьбой оказать возможное содействие М. в получении причитающихся ему выплат. Благодаря взаимодействию Уполномоченного с узбекским коллегой указанная сумма направлена заявителю по его домашнему адресу (№ 1866 от 31.01.2021).*

*К Уполномоченному обратился Омбудсмен Кыргызской Республики Т.Б. Мамытов в интересах И. с просьбой оказать содействие в получении имеющейся информации, копий документов или фотографий его дедушки, первого лидера большевиков г. Пишпека А.И. Иваницына. Для проведения проверки Уполномоченным направлен запрос в Государственный архив Российской Федерации, в результате чего выявлены сведения о его участии в революционном движении в период до 1917 г. (исх. № 6335-Т от 15.07.2020).*

Больше всего взаимных обращений поступило в рамках **взаимодействия с украинской коллегой**. Это объяснимо, ибо много украинских и российских граждан оказались заложниками сложных украинско-российских отношений.

Однако несмотря на очевидную политизацию вопросов украинско-российского сотрудничества со стороны наших партнеров, взаимодействие между двумя омбудсменами продолжалось и в 2020 году. Обращения касались различных вопросов — уголовного преследования, содержания в местах отбывания наказания, установления местонахождения граждан, социального обеспечения, получения документов и т.д.

*В связи с обращением Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в отношении осужденного Г. о неудовлетворительном состоянии его здоровья Уполномоченным направлено ходатайство во ФСИН России о проведении его медицинского освидетельствования. В результате осужденный Г. 3 февраля 2020 г. был освидетельствован врачебной комиссией государственного бюджетного учреждения здравоохранения Республики Крым «Республиканская клиническая больница им. Н.А. Семашко». Результаты обследования в гражданском медицинском учреждении показали, что имеющиеся у Г. заболевания не входят в перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей. Вместе с тем ему организовано необходимое лечение в амбулаторных и стационарных условиях МЧ-3 и учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения. В настоящее время состояние здоровья Г. медицинскими работниками МЧ-3 оценивается как удовлетворительное, о чем было сообщено омбудсмену Украины (к Г-113 от 17.04.2020, Г-508 от 30.05.2020, к Г-113 от 26.05.2020, КЛ-2221 от 22.06.2020).*

Институт российского омбудсмена открыт для любых обращений своих зарубежных коллег в защиту прав граждан своих стран. Однако необходимо отметить тенденцию, при которой количество обращений украинского омбудсмена преобладает над качеством ее запросов. Возникает ощущение, что украинский коллега не столько заинтересована в решении проблем конкретных людей, сколько в желании как можно громче заявить о своей политической позиции, публичная презентация которой полностью соответствует экстравагантной политической культуре соседней страны. При этом Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека предпочитает не замечать многочисленных нарушений прав человека у себя на родине, в том числе тотальной дискриминации своих русскоязычныхсограждан. Оценку этой вопиющей ситуации дают и российские официальные органы, и международные правозащитные институты[[624]](#footnote-624).

Нередко за помощью к Уполномоченному обращались не только зарубежные коллеги-омбудсмены, но и представители других зарубежных органов власти и организаций.

*Так, в связи с обращением первого заместителя мэра города Ашкелон Государства Израиль Софьи Бейлиной относительно судьбы гражданки Израиля Наамы Иссахар в январе 2020 г. Уполномоченный посетила ПФРСИ при ФКУ ИК-1 УФСИН России по Московской области, где встретилась с Наамой Иссахар, осужденной к наказанию в виде лишения свободы сроком на 7,5 лет за незаконный оборот наркотиков, и оказала ей помощь в подготовке необходимых для помилования документов. В конце января 2020 г. Президент Российской Федерации подписал указ о помиловании израильтянки, и она вернулась домой к семье (№ Н-640 от 04.12.2019).*

В 2020 году, несмотря на карантинные меры, продолжилась **практика взаимного участия омбудсменов в** проводимых сторонами **мероприятиях правозащитной тематики.** В основном в режиме онлайн.

*12 августа 2020 г. Уполномоченный приняла участие в работе Самаркандского веб-форума по правам человека «Молодежь 2020: глобальная солидарность, устойчивое развитие и права человека», организованного Национальным центром по правам человека Республики Узбекистан. В ходе мероприятия участники обсудили роль молодого поколения в обеспечении мира и безопасности, реализации целей устойчивого развития и выявления ключевых проблем в области прав человека.*

*11 декабря 2020 г. представитель Уполномоченного принял участие в Международной онлайн-конференции «Цифровизация деятельности омбудсмена: инновационные механизмы обеспечения и защиты прав и свобод человека», приуроченной к 25-летию института Омбудсмена Республики Узбекистан и Международному дню прав человека. Организатором мероприятия выступил институт Омбудсмена Узбекистана.*

*Омбудсмены из 18 государств мира приняли участие в IV Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» (ноябрь 2020 г.), посвященной 70-летию Европейской конвенции по правам человека и защите прав человека в условиях пандемии.*

Пандемия коронавируса изменила традиционные форматы общения омбудсменов, в результате чего преимущественной формой взаимодействия стали **контакты посредством видеоконференций и по телефону.** Проведено более 20 таких консультаций с зарубежными коллегами, в ходе которых рассматривались вопросы оказания помощи друг другу в разрешении конкретных жалоб граждан, осуществлялся обмен опытом работы, обсуждались пути решения имеющихся проблем (Армении, Узбекистана, Сербии и др.).

В рамках двустороннего сотрудничества, как в целом в масштабах всей правозащитной работы Уполномоченного, важное место занимала работа **по защите прав соотечественников за рубежом**.

*В настоящее время община российских соотечественников, проживающих за пределами России, насчитывает приблизительно 30 млн, из которых около 15 млн проживают в странах ближнего зарубежья. Из них на Украине проживает около 7 млн, в Казахстане — около 5 млн, в Белоруссии — более 1 млн, в Узбекистане — около 1 млн, в остальных странах и регионах мира — более 12,5 млн человек. Основными странами компактного проживания соотечественников являются: Германия, США, Израиль, Латвия, Эстония, Канада, Греция, Аргентина, Литва, Австралия и Великобритания.*

В 2020 году общественный запрос на усиление *защиты прав соотечественников* нашел отражение в новой редакции Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 69 которой гласит: «Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности».

Для соотечественников за рубежом установлен ряд преференций. Они имеют право на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке, органы публичной власти содействуют добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию. Соотечественники также вправе рассчитывать на поддержку Российской Федерации в обеспечении своих основных свобод и гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав, предусмотренных международными пактами о правах человека.

В 2020 году продолжалось совершенствование государственной политики в вопросах соотечественников. Принят ряд законов, направленных на упрощение процедуры приема в гражданство Российской Федерации, упорядочение порядка постановки на учет на территории России соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей**,** переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию, и на решение некоторых других вопросов в сфере миграции[[625]](#footnote-625).

Наряду с этим нужно признать, что наши соотечественники за рубежом нередко сталкиваются с нарушениями своих прав и свобод, гарантированных международным правом, со стороны государственных органов и должностных лиц зарубежных государств. Соотечественники обращаются также за помощью к Уполномоченному в решении различных вопросов на территории Российской Федерации. Всего в 2020 году к Уполномоченному поступило **996 обращений** (в 2019 году — 1283; 2018 — 621**)** от соотечественников либо от других лиц в защиту их прав, в том числе 739 обращений от российских граждан, находящихся за рубежом.

Особенностью 2020 года стало *резкое расширение географии обращений.*Так, к Уполномоченному, помимо традиционных стран проживания русскоязычной диаспоры, поступило **427 жалоб и обращений** из **53** **стран «дальнего зарубежья»** (в 2019 — из 37 стран; в 2018 — из 31 страны). Из **стран** **ближнего зарубежья**, представленного 16 государствами, **обратилось 659 заявителей.**

Информация о странах ближнего и дальнего зарубежья, из которых поступило наибольшее количество обращений, отображена на рис. 95 и 96.

Граждане Российской Федерации и русскоговорящие обращались к Уполномоченному по различным вопросам. Их тематика представлена на рис. 97.

Самая большая часть обращений, исходя из особенностей года, сопровождаемого по всему миру ограничительными мерами на въезд и выезд граждан, была связана оказанием содействия в **возвращении на Родину**— **347** обращений, из них 226 поступило в период действия ограничительных мер в период распространения коронавирусной инфекции. При этом из стран дальнего зарубежья пришло 238 обращений, из стран ближнего зарубежья — 109.

*В июне 2020 г. к Уполномоченному поступило обращение об оказании содействия гражданке России Б. в возвращении из Итальянской Республики ее несовершеннолетнего сына М., 09.12.2012 г. р., после прохождения им срочного лечения. После действий, предпринятых Уполномоченным, ребенок возвращен на Родину к семье (№ Б-1046\* от 16.06.2020).*

Постепенное разрешение российскими властями вопроса вывоза детей — граждан Российской Федерации из зон конфликта Сирии и Ирака способствовало значительному снижению общего количества таких обращений по сравнению с 2019 годом (**551**).

Второе место по удельному весу заняли обращения по вопросам **оказания помощи по уголовным и административным делам.** Граждане обращались к Уполномоченному с жалобами по поводу уголовного преследования, ареста и задержания, привлечения к уголовной ответственности, сложностей в привлечении адвокатов и по другим вопросам.

*В ноябре 2020 г. обратился гражданин Российской Федерации А. в защиту прав и законных интересов своего отца, гражданина Российской Федерации, который 5 ноября 2020 г. находился в г. Шуша Нагорного Карабаха, откуда не успел эвакуироваться, а на следующий день был штурм, после чего не выходил на связь длительное время (№ Г-1242 от 23.11.2020). В результате предпринятых МИДом России политико-дипломатических усилий гражданин Российской Федерации Г. был освобожден азербайджанскими властями (вх. № 798 от 21.01.2021). 18 января 2021 г. в адрес Уполномоченного поступила благодарность от сына Г. за участие в освобождении его отца, который после 64 дней плена в Азербайджанской Республике 10 января 2021 г. благополучно вернулся в г. Москву.*

Не прекращали волновать заявителей **социальные вопросы**. В 2020 году Уполномоченный рассматривал обращения относительно: выплаты социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции; возмещения вреда здоровью, наступившего в ходе трудовой деятельности; предоставления социальной поддержки на территории иностранного государства как ребенку-сироте; перерасчета пенсионных выплат; проведения освидетельствования в органах медико-социальной экспертизы, в том числе в отношении продления срока инвалидности без посещения учреждений МСЭ и др.

*К Уполномоченному поступило обращение М. по вопросу выплат пособия по возмещению вреда здоровью, причиненного ему в связи с трудовым увечьем, полученным в период работы на ЧПКП «ЗИРГОМ», Республика Узбекистан. М. получил травму 14 января 1976 г., решение Хамзинского суда о выплате пособий вступило в законную силу 20 января 1980 года. Однако, как указывал заявитель в своем обращении, им были получены единовременные выплаты в неполном объеме. Уполномоченный неоднократно обращалась к Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсману) У.Н. Мухаммадиеву с просьбой оказать возможное содействие М. в получении причитающихся ему выплат. 5 февраля 2020 года заявитель подтвердил по телефону, что 4 декабря 2019 г. получил указанный перевод (№1866 от 31.01.2020).*

Несмотря на ограничительные меры, закрытие границ и сокращение масштаба международных перемещений населения, оставались актуальными вопросы оказания **помощи лицам, находящимся в местах принудительного содержания.** Заявители этих категорий обращений жаловались на условия содержания в местах лишения свободы, просили оказать помощь в освобождении от ареста или отбывания наказания, в переводе в другое пенитенциарное учреждение, обращались по вопросам пересмотра судебных решений, возвращения для отбывания наказания в Россию.

*В связи с поступившими обращениями в защиту прав и законных интересов гражданина Российской Федерации журналиста Р.А. Попкова, задержанного 7 ноября в Республике Беларусь, Уполномоченный обратилась к Чрезвычайному и Полномочному Послу Российской Федерации в Республике Беларусь Д.Ф. Мезенцеву. В результате оперативных действий консульского отдела Посольства Российской Федерации в Минске Р.А. Попков был освобожден белорусскими властями до истечения срока административного ареста, передан консульским сотрудникам Российской Федерации, которые сопроводили гражданина на территорию Российской Федерации (№ ТМ 50407-52 от 16.11.2020).*

Категория обращений по вопросам оказания помощи в **разрешении семейных вопросов** содержала просьбы о содействии в возвращении в Российскую Федерацию детей, имеющих два гражданства, в разрешении спора об опеке над детьми после состоявшегося развода или в процессе развода, в выплате пособий на детей после состоявшегося развода родителей, жалобы на запрет на свидание с несовершеннолетним ребенком, проживающим в семье одного из родителей, вопросы воссоединения семьи, в том числе в период ковидных ограничений.

*В мае 2020 г. на горячую линию обратилась российская гражданка П. с просьбой оказать содействие в возвращении с территории Грузии малолетнего ребенка, рожденного суррогатной матерью. С целью оказания содействия заявительнице в разрешении сложившейся ситуации Уполномоченным направлены обращения в МИД России. В результате 18 июня 2020 г. П. получено разрешение в порядке исключения въехать на территорию Грузии. По информации, поступившей от заявителя, 15 июля 2020 г. она вместе с ребенком благополучно вернулась на территорию России (П-460 от 26.05.2020).*

В общей сложности по итогам рассмотрения обращений наших соотечественников удалось оказать содействие 619 гражданам в реализации их прав по 72 индивидуальным жалобам и по 5 жалобам оказано содействие неопределенному кругу лиц. Положительно разрешено 19 коллективных жалоб.

2020 год оказался временем, полным новых вызовов, которые требовали быстрых и решительных действий со стороны Уполномоченного. Особенности года сказывались на географии жалоб и обращений, их тематике и необходимости срочного вмешательства Уполномоченного. Несомненно, многое из того, что нас волновало в 2020 году, пройдет вместе с положительной динамикой эпидемиологической ситуации. К сожалению, мониторинг Уполномоченного говорит о том, что существуют правозащитные вопросы, актуальность которых только нарастает.

К сожалению, приходится констатировать, что некоторыми странами продолжен курс на **дискриминационное преследование граждан Российской Федерации властями**. Власти США отказываются взаимодействовать с российскими правоохранительными органами на основе Договора о взаимной правовой помощи 1999 года[[626]](#footnote-626). Договор, направленный на достижение целей сотрудничества и взаимной помощи, усилиями американской стороны все более приобретает декоративный характер. Задержания происходят тайно, исподтишка и без убедительной доказательной базы. Дело доходит до откровенных похищений, как это было в 2010 году с **Константином Ярошенко** в Либерии и в 2014 году с **Романом Селезневым** на Мальдивах. **Алексей Бурков**, **Виктор Бут**, **Егор Крючков**, **Олег Никитин** и многие другие стали жертвами циничной и противозаконной охоты за гражданами России.

Граждане Российской Федерации продолжают подвергаться в некоторых странах дискриминации по признаку родного языка, места проживания, принадлежности к деятельности российских организаций и другим основаниям. Так, в странах Прибалтики, вопреки многочисленным рекомендациям и резолюциям Совета Европы и ОБСЕ, продолжается политика языковой и культурной дискриминации российских граждан и соотечественников — массово закрываются школы с преподаванием предметов на русском языке. К примеру, в Латвии с момента приобретения страной независимости было закрыто 125 русских школ, то есть 57% от общего числа школ с преподаванием предметов на русском языке. В Литве за 29 лет проведения образовательной реформы число русских школ сократилось с 85 до 30, а количество учащихся — с 76 тыс. до 13,5 тыс.

В Литве, Латвии и Эстонии в разной степени, но продолжает существовать законодательно закрепленный особый правовой статус для лиц без гражданства, «неграждан». Большинство лиц без гражданства в странах Прибалтики — лица, родившиеся в СССР и оставшиеся жить на территории этих стран после распада СССР. Этот статус ограничивает таких лиц в политических, экономических и социальных правах. **В Латвии** к категории «неграждан» на сегодняшний день относится **216,9 тыс. жителей** страны (около 11% населения), **в Эстонии — 75,6 тыс.** (около 6%).

Вопреки здравому смыслу, в нарушение прав подавляющего числа граждан страны и рекомендаций международных органов, продолжается политика тотальной украинизации в сопредельном с Россией государстве. В 2020 году истек «мораторий» на неприменение статьи 30абсурдного Закона Украины «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного». При этом данные опроса Киевского международного института социологии (КМИС) в ноябре 2020 года показывают, что 49,8% украинцев считают русский язык историческим достоянием своей страны, которое необходимо развивать[[627]](#footnote-627).

За прошедший год ярко проявилась тенденция воспрепятствования профессиональной деятельности российских журналистов на территории зарубежных стран, о чем говорилось в параграфе 2.6 настоящего доклада.

Уполномоченный намерена и дальше укреплять двусторонние контакты со своими зарубежными коллегами в целях обеспечения органами иностранных государств общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина в отношении соотечественников.

Глава 9
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОСсИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**9.1. Взаимодействие
с государственными органами**

В результате принятых в 2020 году изменений в Конституцию Российской Федерации существенно укреплена система органов государственной власти в России. Соответствующие изменения закрепили понятие публичной власти, укрепили гарантии независимости государственных органов от зарубежного влияния, а также усилили гарантии прав и свобод человека и гражданина[[628]](#footnote-628).

Уполномоченный рассматривает взаимодействие с государственными органами в качестве важнейших условий и средств выполнения стоящих перед этим институтом функций и задач по обеспечению гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Сотрудничество осуществляется по **всем основным направлениям правозащитной деятельности** — содействие в восстановлении прав и свобод граждан, законотворчество в этой сфере, правовое просвещение, международное сотрудничество — и в **разнообразных формах** (см. рис. 98).

Основными **формами сотрудничества** Уполномоченного с государственными органами являются: оказание взаимной помощи в рассмотрении обращений граждан и решении конкретных вопросов защиты прав человека; совместный личный прием граждан; проведение совместных проверок; совместные мероприятия; законотворческая работа; внесение предложений в государственные органы по принятию мер, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина; правопросветительские акции; участие в мероприятиях, проводимых сторонами взаимодействия; рабочие встречи с руководителями органов государственной власти и главами субъектов Российской Федерации; обмен аналитической и справочной информацией; консультации при назначении региональных уполномоченных по правам человека.

Взаимодействие Уполномоченного с государственными органами осуществляется как в рамках **8** **соглашений о сотрудничестве** (рис. 99), так и на основе принципа взаимности в силу общности целей и задач по укреплению гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Ключевым направлением взаимодействия Уполномоченного с государственными органами является **оказание взаимной помощи в рассмотрении обращений граждан и в решении конкретных вопросов защиты прав человека**. В общей сложности в адрес государственных органов за год направлено **16 213** обращений, запросов, ходатайств, заключений по заявлениям граждан, находящимся на рассмотрении Уполномоченного. Получено более 20,5 тыс. ответов.

По наиболее сложным и системным правозащитным проблемам Уполномоченный традиционно обращается за помощью к **Президенту Российской Федерации.**

*В 2020 году после соответствующих поручений Президента Российской Федерации приняты долгожданные законодательные акты о праве заключенных на перевод ближе к месту жительства родственников, а также о порядке учета граждан, относящихся к коренным малочисленным народам. Наконец сдвинулось с мертвой точки решение вопроса об установлении бывшим сотрудникам правоохранительных органов денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений*[[629]](#footnote-629)*.*

Всего же за **2016–2020** годы Президентом Российской Федерации дано **21**поручение органам государственной власти по результатам рассмотрения обращений Уполномоченного. Они дали толчок к решению ряда системных проблем в правозащитной сфере: принятие комплекса мер по обеспечению прав жителей Крыма и Севастополя (вопросы регистрации граждан и обеспечения их жильем, легализации земельных участков и домов на них, социальных выплатах, приема в гражданство, улучшение условий содержания в СИЗО) (2016 год); обеспечение жилищных прав бывших военнослужащих, проживающих на территории Крыма (2017 год); возвращение на Родину россиян, содержавшихся под стражей на территории Украины (2019 год) и задержанных моряков российского судна «Норд» (2018 год); переселение с территории комплекса «Байконур» свыше 1200 семей (2018 год); сохранение жилья для 21 905 заемщиков по ипотечным жилищным кредитам, которых выселяли за неуплату долга (2017–2020 годы); создание Евразийского Альянса Омбудсменов (2017 год); проведение ежегодной международной конференции омбудсменов по обеспечению прав человека на евразийском пространстве (2017–2020 годы); создание научно-образовательного центра по правам человека (2019 год) и др.

Большая работа по рассмотрению обращений граждан проводится Уполномоченным совместно с депутатами Государственной Думы и сенаторами Российской Федерации. В адрес Уполномоченного от **сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы** поступило 242 обращения об оказании содействия в обеспечении прав людей при отбывании наказания в виде лишения свободы, в ходе дознания и предварительного следствия, а также в связи с нарушением трудовых, жилищных, семейных и иных прав. По каждому обращению Уполномоченным и его Аппаратом проводились соответствующие проверки, запрашивались дополнительные документы, осуществлялись посещения СИЗО, направлялись заключения в адрес государственных органов для устранения выявленных конкретных нарушений прав граждан и т.д.

Пандемия выявила большое количество системных проблем, которые Уполномоченный смогла решить исключительно благодаря помощи и поддержке **Правительства Российской Федерации**.

*После направления ряда обращений Уполномоченного в Правительство Российской Федерации были приняты следующие меры: продлены документы миграционного учета; осуществлена возможность выезда россиян, постоянно проживающих на законных основаниях в иностранном государстве, к постоянному месту жительства; сняты отдельные ограничения на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации; оказана помощь сотням россиян в возвращении из-за рубежа; организованы эвакуации вахтовиков к месту постоянного проживания из северных регионов страны и другие. Кроме того, в перечень отраслей российской экономики, которые в наибольшей степени пострадали от последствий распространения новой коронавирусной инфекции, включены частные некоммерческие образовательные учреждения, осуществляющие общеобразовательную деятельность, но не относящиеся к субъектам малого и среднего предпринимательства.*

В 2020 году продолжилось конструктивное взаимодействие Уполномоченного **с судебными органами**.

По запросу судей **Конституционного Суда Российской Федерации** подготовлено 2 **заключения**, положения которых были учтены при принятии итоговых судебных решений.

*По запросу судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева по жалобе М., оспаривающего конституционность ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ в той части, где исключается возможность назначения административного ареста женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, но допускается наказание мужчин, также имеющих детей в возрасте до 14 лет, Уполномоченным направлено заключение. Конституционный Суд Российской Федерации с учетом позиции омбудсмена указал, что при назначении административного ареста мужчине, самостоятельно воспитывающему детей в возрасте до 14 лет, суды обязаны обеспечить должный баланс между осуществлением целей административного наказания и защитой прав и законных интересов детей правонарушителя.*

В адрес судов разного уровня было направлено **22** обращения, в том числе **7** ходатайств в Верховный Суд Российской Федерации.

*Подсудимый К. обратился с жалобой на состоявшиеся по его уголовному делу судебные постановления. Приговором Тверского районного суда К. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 2121 УК РФ, и ему назначено наказание в виде* ***четырех лет лишения свободы****. По мнению заявителя, приговор чрезмерно суров. В этой связи Уполномоченный обратилась во Второй кассационный суд общей юрисдикции с ходатайством о проверке законности и обоснованности судебных решений по делу К. Ходатайство удовлетворено. Апелляционным определением Московского городского суда от 20 апреля 2020 г. ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на* ***один год и шесть месяцев*** *(№ К-2888 от 02.03.2020, К-69 от 04.03.2020).*

Всего за период 2016–2020 годов по ходатайствам Уполномоченного Верховным Судом Российской Федерации, а также областными, краевыми и республиканскими судами отменено и пересмотрено **более 40** **решений** нижестоящих судов.

Эффективное сотрудничество сложилось с **Генеральной прокуратурой** **Российской Федерации**.В общей сложности в органы прокуратуры было направлено **850** ходатайств о проведении проверок по жалобам граждан и запросов о предоставлении материалов. В результате органами прокуратуры вынесено **604** акта прокурорского реагирования в защиту прав граждан.

*В декабре 2019 г. П. пожаловался на бездействие, допущенное сотрудниками УМВД России по Гатчинскому району Ленинградской области при проведении проверки сообщения о преступлении, а также на отказ в привлечении к ответственности лица, виновного в нанесении П. побоев. По результатам обращения Уполномоченного прокуратурой Ленинградской области приняты меры прокурорского реагирования. 13 января 2020 г. УМВД России по Ленинградской области установлено лицо, причинившее П. побои. Материалы переданы в суд. Согласно судебному решению от 19 февраля 2020 г., Ц. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ, ему назначено наказание в виде штрафа в размере 5000 руб. (№ П-1672 от 12.12.2019).*

По вопросу защиты прав и свобод участников уголовного процесса в **следственные органы** было направлено **157** обращений о предоставлении документов и иных материалов, необходимых для рассмотрения по существу поступивших к Уполномоченному жалоб граждан.

*Поступило обращение гражданина Т. в связи с ненадлежащим проведением доследственной проверки СУ СК России по Оренбургской области касательно заявления Т. о превышении полицейскими полномочий и незаконности их постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. 19 февраля 2020 г. Уполномоченным были запрошены материалы по заявлению Т. о причинении ему телесных повреждений сотрудниками полиции. 25 мая 2020 г. руководителем СУ решение об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению Т. отменено как незаконное. По результатам доппроверки возбуждено уголовное дело. За ненадлежащее руководство при производстве доследственной проверки руководитель Новотроицкого межрайонного СО привлечен к дисциплинарной ответственности. В отношении следователя по делу Т. проводится служебная проверка (№ Т-25 от 17.01.2020).*

В адрес руководства ФСИН России и ее территориальных подразделений направлено **1507** обращений.

*В связи с обращением депутата Государственной Думы Н.И. Осадчего по вопросу оказания содействия в освобождении от отбывания наказания в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Рязанской области тяжело больного осужденного Д. Уполномоченный обратилась во ФСИН России с просьбой о направлении документов осужденного на медико-социальную экспертизу для подтверждения инвалидности и освидетельствования его на предмет наличия тяжелого заболевания. По итогам рассмотрения документов, представленных ФСИН России, Д. в июле 2020 г. прошел медицинское освидетельствование, и ему была установлена I группа инвалидности. Постановлением Октябрьского районного суда г. Рязани от 8 октября 2020 г. ходатайство осужденного Д. об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с болезнью удовлетворено (№ Д-620 от 27.07.2020).*

Поступающие к Уполномоченному обращения граждан зачастую требуют содействия со **стороны органов государственной власти субъектов** Российской Федерации. В адрес их руководителей направлено 374 обращения.

*В связи с жалобой коллектива врачей частной клиники «ОРИГИТЕЯ» ООО «Меридиан М» в г. Твери по вопросу приостановления деятельности медицинского учреждения в период сложной эпидемиологической обстановки из-за распространения коронавирусной инфекции Уполномоченный обратилась к губернатору Тверской области И.М. Рудене. В результате клиникой получено необходимое разрешение по возобновлению работы с соблюдением всех требований по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (№ КЛ-1091 от 12.05.2020).*

Одной из результативных форм взаимодействия с государственными органами является **проведение совместных личных приемов граждан**.В 2020 году Уполномоченным и сотрудниками Аппарата такие совместные приемы проведены с участием сотрудников Генпрокуратуры России, ФСИН России, ФССП России, МЧС России и других органов.

*Например, в рамках рабочего визита в Республику Бурятия в ноябре 2020 г. Уполномоченным проведен прием граждан с участием представителей МЧС России, Минобороны России, органов государственной власти Республики Бурятия*[[630]](#footnote-630)*.*

Традиционной формой сотрудничества Уполномоченного с государственными органами является **проведение совместных проверок и мониторингов** соблюдения прав граждан.

Большая работа в 2020 году в данном направлении проводилась Уполномоченным совместно с *Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.*

*В период подготовки и проведения общероссийского голосования на горячую линию обратился инвалид I группы по зрению, проживающий в Московской области, который не мог осуществить голосование в связи с отсутствием на избирательном участке трафаретов для самостоятельного заполнения бюллетеня с применением шрифта Брайля. Для разрешения возникшей ситуации Уполномоченный обратилась в ЦИК России, после чего трафареты были изготовлены в необходимом количестве и доставлены на участки для голосования. Заявитель смог самостоятельно реализовать свое избирательное право (б/н, поступило на горячую линию).*

Условия пандемии оказали влияние на практику таких форм взаимодействия с государственными органами, как **проведение совместных мероприятий и взаимное участие в проводимых мероприятиях**. Они проводились в основном в онлайн-формате либо в смешанном формате. В таком режиме проведено **более 100** круглых столов, конференций, слушаний, совещаний, заседаний рабочих групп и других мероприятий.

В мероприятиях, проводимым Уполномоченным, постоянно участвуют представители Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российский Федерации, органов законодательной и исполнительной власти.

*В Аппарате Уполномоченного в режиме онлайн проведены: круглый стол по вопросам защиты жилищных прав граждан с участием сенаторов Российской Федерации и Минстроя России (февраль 2020 г.); круглый стол по теме соблюдения прав человека при конвоировании из СИЗО в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказания с участием сенаторов Российской Федерации, представителей МВД России, ФСИН Росси (февраль 2020 г.); круглый стол по проблемам защиты прав отцов с участием депутатов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации и Минтруда России (август 2020 г.) и др.*

*В октябре 2020 г. в семинаре-тренинге по теме: «Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания» принял участие директор ФСИН России А.П. Калашников, должностные лица органов прокуратуры и др.*

Традиционными партнерами Уполномоченного по проведению масштабных совместных мероприятий являются *Совет Федерации и Государственная Дума.*

*Уполномоченным совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству в онлайн-формате проведена конференция «Совершенствование уголовной политики и повышение гарантий прав потерпевших», в рамках которой обсуждались вопросы повышения государственных гарантий защиты прав потерпевшего в уголовном процессе. В мероприятии участвовали сенаторы Российской Федерации, региональные уполномоченные и представители научного сообщества (июль 2020 г.). Кроме того, в 2020 г. тот же Комитет выступил соорганизатором секции в рамках проведения Уполномоченным IV Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» (ноябрь 2020 г.).*

*Совместно с Комитетом Совета Федерации по социальной политике, комитетами Государственной Думы по социальной политике и по взаимодействию с гражданским обществом проведено расширенное совещание «Социальные гарантии и защита прав граждан» с участием руководства Минтруда России, ФСС России, Пенсионного фонда России и др. (январь 2021 г.).*

Положительный коммуникационный эффект дает участие Уполномоченного в работе *комиссий, созданных решением Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации,* в рамках которых удается осветить позицию Уполномоченного по наиболее актуальным правозащитным вопросам.

*Уполномоченный является членом следующих комиссий: Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам, Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности, Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы, Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.*

Сотрудники Аппарата регулярно работают в составе *межведомственных групп*, созданных при федеральных органах исполнительной власти

*Примером эффективного сотрудничества является работа межведомственной рабочей группы при Минюсте России с участием представителей Уполномоченного по подготовке закона о праве осужденного на перевод в исправительное учреждение, расположенное вблизи места жительства осужденного или его близких родственников. Принят долгожданный Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации», вступивший в силу 29 сентября 2020 г.*[[631]](#footnote-631)

В течение 2020 года Уполномоченный и сотрудники Аппарата приняли участие в *17 заседаниях комитетов палат* Федерального Собрания Российской Федерации, а также в проводимых ими *круглых столах и конференциях.*

Принято также участие в заседаниях коллегий Генпрокуратуры России (март 2020 года); Росгвардии (март 2020 года), МВД России (февраль 2020 года); ФССП России (март 2020 года), ФСИН России (март, октябрь 2020 года), совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации (февраль и июль 2020 года).

Уполномоченный и его представители в 2020 году неоднократно участвовали *в совещаниях рабочих групп судебного сообщества*, в том числе по разработке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, разъясняющих вопросы рассмотрения судами дел о преступлениях экстремистской направленности, о коррупционных и должностных преступлениях, а также о практике рассмотрения судами гражданского иска в уголовном деле.

В свою очередь, представители федеральных органов государственной власти принимают *активное участие в мероприятиях, организованных Уполномоченным.*

*В феврале 2020 г. Уполномоченный провела совещание «Соблюдение прав человека при конвоировании из СИЗО в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказания», на котором обсуждались основные проблемы в сфере конвоирования и этапирования осужденных к месту отбывания наказания, рассматривались возможности для их устранения и улучшения условий перемещения осужденных. В мероприятии приняли участие представители законодательных, исполнительных и судебных органов власти, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, председатели и члены ОНК, представители научной общественности и члены Экспертного совета при Уполномоченном.*

Значительные результаты в сфере защиты прав и свобод граждан приносит **совместная законотворческая работа** Уполномоченного с государственными органами. В 2020 году Уполномоченным в адрес профильных комитетов Федерального Собрания Российской Федерации направлено **17 предложений** по вопросам совершенствования законодательства, многие из которых нашли отражение в принятых федеральных законах.

*Итогом многолетней совместной законотворческой работы федерального и региональных уполномоченных по правам человека с палатами Федерального Собрания Российской Федерации стало принятие пакета федеральных законов, уточняющих правовой статус региональных уполномоченных по правам человека и устанавливающих дополнительные гарантии их независимости*[[632]](#footnote-632)*.*

В 2020 году Уполномоченный активно использовал свое право по внесению **предложений в государственные органы для принятия дополнительных мер в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина**.

В Правительство Российской Федерации направлено более **30** обращений, в том числе по вопросам: дефицита в субъектах Российской Федерации средств индивидуальной защиты и дезинфицирующих растворов; оказания содействия в возвращении на Родину граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом и не имеющих возможности вернуться; нехватки средств индивидуальной защиты в больницах и поликлиниках; организации безопасного отдыха и занятости детей в летний период с учетом действующих на территории России ограничительных мер; защиты трудовых прав работников газовых и нефтяных месторождений в период пандемии; получения дополнительных мер поддержки негосударственными образовательными учреждениями в период пандемии и др. Практически по всем вопросам Уполномоченный получила поддержку Правительства Российской Федерации.

В адрес органов дознания и предварительного следствия, органов публичной власти направлено *25 заключений* по результатам рассмотрения жалоб граждан с целью устранения причин и условий, способствующих нарушению прав граждан.

Важной формой сотрудничества Уполномоченного с органами государственной власти являются **совместные правопросветительские проекты и мероприятия**.

*На протяжении нескольких лет успешно реализуется совместный проект Уполномоченного, Минтруда России, Совета Европы при участии МИДа России «Сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017–2022 годы». Проект направлен на развитие знаний и навыков в двух областях Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017–2022 гг.: предотвращение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин; и участие женщин в общественной и политической жизни.*

*Временной комиссией Совета Федерации по развитию информационного общества, Миннауки России, Минпросвещения России оказывается методическая и организационная поддержка масштабного проекта Уполномоченного «Всероссийский единый урок по правам человека», состоящего из серии мероприятий, направленных на формирование правовой культуры у молодых граждан России.*

Традиционной формой взаимодействия являются рабочие встречи Уполномоченного **с главами субъектов Российской Федерации** и руководителямифедеральных органов государственной власти и главами субъектов Российской Федерации (свыше 30 встреч).

В ноябре 2020 года состоялись рабочие встречи Уполномоченного с Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиным и Председателем Государственной Думы В.В. Володиным, в ходе которых обсуждены актуальные вопросы, связанные с правозащитной тематикой.

Кроме того, с руководителями органов государственной власти регионов проводились **консультации по вопросу согласования кандидатур на должность уполномоченных по правам человека** субъектов Российской Федерации.

*В течение года назначение уполномоченных состоялось в 15 субъектах Российской Федерации: Республике Татарстан, Астраханской области, Московской области, Псковской области, Курской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Республике Северная Осетия — Алания, Челябинской области, Кировской области, Ульяновской области, Забайкальском крае, Нижегородской области, Республике Ингушетия, Иркутской области, Чувашской Республике.*

За последние годы достигнут высокий уровень сотрудничества Уполномоченного с государственными органами, и год от года он продолжает расти. Особенности года обусловили широкое применение в этих коммуникациях информационных и цифровых технологий, включая систему видео-конференц-связи. Однако нередко здесь возникали сбои. Они будут минимальными, если Уполномоченный станет участником системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), и соответствующие меры в этом направлении предпринимаются[[633]](#footnote-633).

Кроме того, в практике Уполномоченного нередко встречаются случаи, когда органы государственной власти нарушают установленный Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» срок рассмотрения обращений омбудсмена, поскольку в положениях федеральных органов исполнительной власти отсутствует указание на необходимость соблюдения сроков рассмотрения запросов и заключений Уполномоченного в соответствии с положениями статей 34 и 35 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Полагаем целесообразным рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Эффективность реализации предложений Уполномоченного по совершенствованию законодательства также могла бы вырасти, если в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» появится норма о праве Уполномоченного давать заключения на проекты федеральных законов, которые будут обязательны для рассмотрения в профильных комитетах Государственной Думы и Совета Федерации. Представляется целесообразным учесть данное положение в ходе дальнейшей работы по совершенствованию законодательства о правовом статусе российского омбуд­смена.

**9.2. Партнерство с уполномоченными
по правам человека
в субъектах Российской Федерации**

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации образуют единую систему российских национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Вполне очевидно, что, имея общие цели и схожий правовой инструментарий, они должны тесно сотрудничать между собой, дополнять усилия друг друга в интересах защиты прав и свобод каждого человека и гражданина, что и происходит в реальной действительности.

Партнерство Уполномоченного и региональных уполномоченных традиционно характеризуется высоким уровнем доверия и эффективности, позволяя решать как системные правозащитные проблемы, так и помогать гражданам в разрешении конкретных правовых конфликтов с властью. Оно осуществляется по всем направлениям правозащитной деятельности — при рассмотрении жалоб граждан, в работе по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека, в правопросветительской работе, в международном сотрудничестве в вопросах защиты прав и свобод человека.

За многие годы сложились разнообразные формы сотрудничества уполномоченных по правам человека. В их числе: координационные советы уполномоченных по правам человека; оказание взаимной помощи в рассмотрении обращений граждан и решении конкретных вопросов по защите прав человека; проведение совместных личных приемов граждан; совместные проверки и мониторинги по конкретным жалобам граждан; подготовка законодательных предложений; правопросветительские акции; взаимное участие в мероприятиях друг друга; рабочие встречи и консультации; обмен аналитической и справочной информацией; проведение совместного мониторинга ситуации с правами человека в регионе и выработка совместных предложений; оказание методической, информационной, правовой помощи со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В прошедшем году продолжил свою работу **Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека**, который позволяет обсуждать наиболее острые проблемы правозащитной практики и вырабатывать согласованные позиции по их решению, обмениваться опытом работы. В ноябре 2020 года проведено очередное заседание Координационного совета по вопросам защиты прав граждан в период пандемии и ограничительных мероприятий.

*Координационный совет прошел в смешанном формате: 45 региональных уполномоченных участвовали очно, 29 — в режиме видео-конференц-связи. В работе форума приняли участие заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голикова, начальник Управления Президента Российской Федерации по общественным проектам С.Г. Новиков, руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека А.Ю. Попова, председатель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека В.А. Фадеев, представители Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации и Правительства г. Москвы. В рамках заседания, участники обсудили актуальные проблемы, возникающие в условиях постепенного снятия ограничительных мер, установленных в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, и выработали соответствующие рекомендации, которые направлены органам законодательной и исполнительной власти.*

Кроме того, проведены 3 заседания Совета уполномоченных по правам человека: в апреле, июне и ноябре 2021 года.

*Предметом обсуждения были вопросы соблюдения и защиты прав и свобод человека в условиях масштабного распространения на территории России новой коронавирусной инфекции (COVID-19), меры по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», проведение мониторинга за соблюдением прав российских граждан на участие в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации и др.*

Определяющей формой сотрудничества уполномоченных по правам человека в защите прав граждан является **оказание взаимной помощи** при рассмотрении жалоб граждан, поступающих к ним. В 2020 году к Уполномоченному поступило **558** обращений от региональных уполномоченных по правам человека с просьбой оказать содействие в разрешении конкретных жалоб граждан. По сравнению с 2019 годом их количество выросло в **1,3** раза (в 2019 году — 412, в 2018 году — 366).

Больше всего просьб поступило об оказании помощи в обеспечении прав человека в уголовном процессе, в учреждениях УИС, в сфере охраны здоровья и социального обеспечения, а также по вопросам защиты трудовых и жилищных прав, возвращения россиян из-за рубежа в период распространения COVID-19.

Многие обращения требовали консультаций и разъяснений. Конкретная помощь в разрешении правовых споров граждан с органами власти оказана в 48 случаях. Они касались вопросов вывоза российских граждан из-за рубежа в связи с пандемией (18 обращений), уголовного судопроизводства (4), социального и пенсионного обеспечения (4), миграции (3), экологии, земельных правоотношений и др.

Уполномоченный в свою очередь также обращалась с просьбой о содействии к региональным уполномоченным. В 2020 году в их адрес было направлено **260 обращений** (в 2019 году — 112)с просьбами об оказании содействия в разрешении находящихся у него на рассмотрении жалоб. Чаще всего они касались вопросов проведения проверок условий нахождения граждан в местах принудительного содержания, а также принятия мер реагирования на жалобы граждан по поводу действий и решений региональных органов власти и органов местного самоуправления, затрагивающих трудовые и социальные права граждан, права в области здравоохранения и миграции.

*При решении вопроса воссоединения семьи, разделенной в условиях пандемии (родители находились в Армении, а их двое несовершеннолетних детей в возрасте 16 и 9 лет остались одни в Уфе), Уполномоченный обращалась к уполномоченному по правам человека в Республике Башкортостан Р.Ф. Каюмову, который лично посещал детей, проверял их состояние, доставлял им необходимое продовольствие. Участвовал в разработке дорожной карты по транспортировке детей по маршруту Уфа — Москва — Ереван. Из Уфы в Москву дети прилетели в его сопровождении (№ КЛ-931 от 13.04.2020).*

Продолжена эффективная практика проведения с региональными уполномоченными по правам человека совместных **приемов граждан**,в том числе с использованием видео-конференц-связи. Всего проведено 7 совместных приемов граждан по видеосвязи и с выездом на место.

*По результатам личного приема, проведенного Уполномоченным в г. Улан-Удэ (Республика Бурятия) совместно с уполномоченным по правам человека в Республике Бурятия Ю.В. Жамбаловой, удалось отсрочить выселение гражданина С., ветерана правоохранительных органов, вынужденного покинуть занимаемое служебное жилье до получения субсидии. По ходатайству Уполномоченного Восьмым кассационным судом общей юрисдикции выселение было отложено, решается вопрос о предоставлении С. единовременной социальной выплаты для приобретения жилья (№ С-1605 от 01.09.2020).*

**Совместные проверки** и **мониторинги** практиковались по наиболее сложным жалобам и для оценки предметной ситуации с правами человека в регионах.

*8 сентября 2020 г. в ходе рабочего визита в Республику Татарстан Уполномоченный совместно с уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан с.х. Сабурской и председателем Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан А.С. Кондратьевым посетили избирательный участок № 165 Московского района г. Казани. Комиссия проверила его готовность к выборам: наличие средств индивидуальной защиты и гигиены, соблюдение требований санитарно-противоэпидемической безопасности, экипировку членов избирательной комиссии, организацию «доступной среды» и другие требования к инфраструктуре и организации работы избирательного участка, необходимые для обеспечения соблюдения принципов избирательного права.*

В 2020 году региональные уполномоченные по правам человека принимали **активное участие в мероприятиях правозащитной тематики**, проводимых на федеральном уровне.

*15 января 2020 г. председатели координационных советов уполномоченных по правам человека в федеральных округах приняли участие в ежегодной церемонии заслушивания послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.*

*Кроме того, региональные уполномоченные принимали участие в круглых столах и заседаниях Экспертного совета, организованных Уполномоченным по вопросам защиты прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства (февраль 2020 г.); совершенствования уголовной политики и повышения гарантий прав потерпевших (июль 2020 г.); соблюдения и защиты прав потерпевших в уголовном процессе (сентябрь 2020 г.); прав инвалидов в Российской Федерации (ноябрь 2020 г.); трудовых прав граждан в Российской Федерации (декабрь 2020 г.).*

С участием региональных уполномоченных в Доме прав человека 25 ноября 2020 г. проведена широкомасштабная научно-практическая конференция по теме: «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика», организованная Уполномоченным совместно с Научно-образовательным центром по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина.

*В конференции приняли участие председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике И.Ю. Святенко; председатель Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений С.А. Гаврилов, директор Института государства и права Российской академии наук А.Н. Савенков; директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриева; ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина В.В. Блажеев и другие видные представители отечественной науки и практики. В рамках мероприятия участники обсудили вопросы защиты прав человека в период пандемии, философско-правовые аспекты проблемы, законодательное обеспечение и гарантии социальных прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, вопросы правового регулирования ограничительных мер, связанных с пандемией COVID-19.*

Необходимо отметить, что на основе анализа обращений граждан региональные уполномоченные по правам человека часто выявляют острые для общества проблемы, системные нарушения прав и свобод человека и готовят **предложения по совершенствованию законодательства** в этой области.

В 2020 году от региональных уполномоченных в адрес Уполномоченного поступило 38 предложений. Они касались совершенствования законодательства в части отбывания административного ареста; нарушения прав военнослужащих, ранее проходивших службу на территории Украины, получивших гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации; конкретизации понятия «работающие пенсионеры»; индексации выплат на пенсионеров, осуществляющих опеку по договору о приемной семье, договору об осуществлении профессиональной опеки за вознаграждение; включения заболевания спинальная мышечная атрофия (СМА) в перечень редких заболеваний, и возможности обеспечения больных лекарственными препаратами на федеральном уровне (например, препаратом «Спинраза») и др. Каждое из них направлялось Уполномоченным в профильные комитеты Государственной Думы и федеральные органы исполнительной власти. Многие из них нашли поддержку.

*Важнейшим событием 2020 г. стало* ***принятие поправок в Конституцию Российской Федерации****, в подготовке которых региональные уполномоченные по правам человека приняли самое непосредственное участие. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова вошла в состав рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, созданной Президентом Российской Федерации*[[634]](#footnote-634)*.*

На протяжении четырех лет уполномоченные по правам человека принимали участие в различных форматах в подготовке закона, который бы урегулировал их организационно-правовой статус на федеральном уровне. И такой закон был принят (Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»)[[635]](#footnote-635).

На сегодняшний день уже в 70 регионах законы об уполномоченных по правам человека приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства. Из них в 26 субъектах Российской Федерации новые законы приняты в новой редакции, в 44 — внесены изменения в действующие законы.

В 2021 году важно осуществить мониторинг практики реализации Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», на основе которого определить его «узкие» места и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства о региональных омбудсменах.

Региональные уполномоченные по правам человека постоянно принимают активное участие в **реализации всех федеральных правопросветительских проектов**, организуемых Уполномоченным. Не был исключением и 2020 год. С участием региональных коллег проведены Всероссийский единый урок «Права человека», Всероссийский социально значимый проект «Правовой марафон для пенсионеров», Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», онлайн-викторина для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации «Знай свои права», Всероссийский конкурс научных студенческих работ (эссе) «Россия и ООН: 75 лет партнерства»[[636]](#footnote-636).

Региональные уполномоченные являются активными авторами ежеквартального **Бюллетеня Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**, аккумулирующие аналитические материалы по наиболее важным и актуальным проблемам в сфере защиты прав человека.

При активном участии региональных уполномоченных по правам человека поддерживается в актуальном состоянии программный продукт информационно-просветительского характера **«Правозащитная карта России»**.

**Взаимное участие в мероприятиях** — характерная черта партнерства уполномоченных по правам человека. Традиционно Уполномоченный и его представители участвуют в мероприятиях региональных уполномоченных по правам человека.

*В 2020 г. Уполномоченный приняла участие в трех мероприятиях, организованных региональными коллегами: во II семинаре «Межведомственное сотрудничество: модели предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием (включая насилие в ситуациях социального неблагополучия) в регионах» (Свердловская область, февраль 2020 г.); в совещании по теме «Актуальные проблемы экологии озера Байкал» (Республика Бурятия, ноябрь 2020 г.); в конференции «Новые вызовы и возможности в сфере защиты прав человека» (Воронежская область, ноябрь 2020 г.).*

В свою очередь региональные уполномоченные — желанные гости на публичных мероприятиях, организуемых Уполномоченным.

*В 2020 г. Уполномоченным проведено 8 круглых столов, конференций, совещаний с участием региональных уполномоченных по правам человека по вопросам: защиты жилищных прав граждан (февраль 2020 г.), соблюдения прав человека при конвоировании из СИЗО в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказания (февраль 2020 г.), защиты прав отцов (август 2020 г.), защиты прав потерпевших в уголовном процессе (сентябрь 2020 г.), защиты прав инвалидов (октябрь 2020 г.), защиты права человека в условиях эпидемии, пандемии и ограничительных мероприятий (ноябрь 2020 г.), защиты прав человека на евразийском пространстве (ноябрь 2020 г.), защиты прав человека в период пандемии (декабрь 2020 г.).*

В целях распространения положительного опыта по защите прав человека на постоянной основе проводятся **рабочие встречи** Уполномоченногосо своимирегиональными коллегами.

*В 2020 г. состоялось 18 встреч и консультаций Уполномоченного, в том числе в режиме видеосвязи с региональными коллегами: в Свердловской области (январь 2020 г.); в Республике Северная Осетия — Алания (февраль 2020 г.); в Томской области (апрель 2020 г.); в Нижегородской области (апрель 2020 г.); в Республике Башкортостан (апрель 2020 г.); в Московской области (июнь 2020 г.); в Самарской области (июль 2020 г.); в Приморском крае (июль 2020 г.); в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (июль 2020 г.); в Забайкальском крае (июль 2020 г.); в Республике Татарстан (сентябрь 2020 г.); в Республике Саха (Якутия) (октябрь 2020 г.); в Республике Крым (октябрь 2020 г.); в г. Севастополе (октябрь 2020 г.); в Ульяновской области (октябрь 2020 г.); в Республике Бурятия (ноябрь 2020 г.); в Хабаровском крае (декабрь 2020 г.); в Ненецком автономном округе (декабрь 2020 г.).*

В целях **обмена аналитической и справочной информацией** осуществляется издание и взаимное направление тематических докладов и обзоров. В 2020 году региональные уполномоченные издали 35 специальных докладов.

В свою очередь Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации издала 4 специальных доклада: «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции», «Защита трудовых прав граждан», «Актуальные проблемы защиты прав инвалидов в Российской Федерации», «Защита прав потерпевших в уголовном процессе».

Для оперативного отслеживания и пресечения нарушений прав человека проводится **совместный мониторинг**, по результатам которого вырабатываются совместные предложения. Так, с начала пандемии новой коронавирусной инфекции на постоянной основе федеральным омбудсменом аккумулировалась информация регионов о количестве заразившихся и самых острых проблемах.

*В апреле состоялась видео-конференц-связь с уполномоченными по правам человека в Приморском крае Ю.Б. Мельниковым, в городе Севастополе П.Ю. Буцаем, в Томской области Е.Г. Карташовой, в Республике Саха (Якутия) С.М. Гурьевой, заместителем уполномоченного в Нижегородской области Е.В. Барышниковой. Обсуждалась ситуация в регионах по распространению коронавирусной инфекции, по возвращению граждан из зарубежных стран, по необоснованному привлечению к труду, по режиму самоизоляции, проблемам вахтовиков с Чаяндинского нефтегазоконденсатного месторождения.*

Уполномоченным в рамках общей концепции **укрепления института государственной правозащиты** в постоянном режиме оказывается методическая, правовая и организационная помощь региональным уполномоченным.

В 2020 году появился новый формат работы с вновь избранными региональными коллегами— *стажировка региональных омбудсменов в Аппарате Уполномоченного.* Такая практика обусловлена спецификой деятельности уполномоченных, когда отсутствует возможность получить профессиональное образование в сфере защиты прав человека.

*Стажировки прошли уполномоченный по правам человека в Челябинской области Ю.А. Сударенко (сентябрь 2020 г.) и уполномоченный по правам человека в Забайкальском крае Н.Н. Хлызов (ноябрь 2020 г.). Региональные уполномоченные по правам человека познакомились с основными направлениями деятельности Уполномоченного, в том числе организацией личного приема граждан, процедурой рассмотрения жалоб, информационным обеспечением, работой по правовому просвещению граждан в области защиты прав и др.*

В 2020 году продолженыпрограммы*обучения и повышения квалификации уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации* на базе Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

*В онлайн-формате и очно была организована серия обучающих семинаров для региональных уполномоченных и их аппаратов по вопросам государственной гражданской службы; противодействия коррупции; урегулирования конфликта интересов; мониторинга поступающих к уполномоченным обращений; повышения эффективности правозащитной деятельности.*

*В ноябре 2020 г. проведен широкомасштабный семинар-тренинг, посвященный методике и тактике рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания, в котором приняли участие директора ФСИН России А.П. Калашников и руководство Генпрокуратуры России. В рамках мероприятия обсуждались вопросы обеспечения рабочих мест для заключенных, обеспечения права лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, на медицинское обслуживание. Подготовленное в результате этой работы научно-методическое пособие:* ***«Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания»*** *направлено уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации и размещено на сайте Уполномоченного для использования в практической деятельности*[[637]](#footnote-637)*.*

В целях информационной поддержки и распространения положительного опыта правозащитной деятельности на официальном сайте Уполномоченного в разделе «В России» *ежедневно публикуются примеры успешной практики региональных уполномоченных по правам человека*, а также размещается информация о значимых событиях из их деятельности, анонсы значимых мероприятий, проводимых уполномоченными.

Институт региональных уполномоченных ценят в обществе, что отмечается высокими наградами. В 2020 году за большой личный вклад в дело защиты прав и свобод человека и гражданина ряд региональных уполномоченных награжден государственными наградами Российской Федерации.

*В 2020 г. Указом Президента Российской Федерации медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени награжден уполномоченный по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисов*[[638]](#footnote-638)*. Уполномоченный по правам человека в Приморском крае Ю.Б. Мельников отмечен Благодарственным письмом Президента Российской Федерации.*

Развитие партнерских отношений со своими коллегами из регионов Уполномоченный рассматривает как стратегическое направление своей деятельности и залог эффективной помощи людям. Новым объединяющим началом станет *создание единого цифрового профиля уполномоченных по правам человека.* В рамках создания Государственной информационной системы Уполномоченного по правам человека (ГИС «УПЧ»), предполагается унифицировать информационно-цифровые системы уполномоченных федерального и регионального уровня, осуществить переход на новый уровень открытости и прозрачности работы уполномоченных по правам человека. Инициатива Уполномоченного поддержана Правительством Российской Федерации[[639]](#footnote-639).

**9.3. Взаимодействие
с институтами гражданского общества**

Общественные и некоммерческие организации выступают необходимым звеном демократического общества. В новой редакции Конституции Российской Федерации прямо закреплено, что Правительство Российской Федерации осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики (пункт «е1» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации).

Сферой активности неправительственных организаций является защита прав и свобод человека. Особую их роль в этой области подчеркнул на встрече 10 декабря 2020 г. с членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, в которой принимала участие и Уполномоченный, Президент Российской Федерации В.В. Путин. Он оценил вклад правозащитных организаций в дело защиты прав и свобод человека и гражданина как крайне необходимую людям и обществу благородную миссию[[640]](#footnote-640).

Необходимо отметить, что 2020 год, ставший, пожалуй, сложнейшим с начала XXI века, подчеркнул особую роль гражданского общества в решении актуальных проблем, стоящих перед государством. Кроме того, он стал стимулом для трансформации и укрепления общественно-государственного диалога, смены парадигмы взаимодействия органов власти и гражданского общества — перехода к полноценному партнерству[[641]](#footnote-641).

Важно отметить, что в 2020 году гражданское общество сплотилось в борьбе против распространения новой коронавирусной инфекции, собрав лучшие силы добровольческого и волонтерского движения России для противодействия этому страшному врагу, помощи людям, попавшим в сложную жизненную ситуацию, престарелым, одиноким, инвалидам, многодетным семьям. Оценивая роль гражданского общества в событиях 2020 года, Президент Российской Федерации отметил, что «сильное, свободное, самостоятельное гражданское общество по определению национально ориентированно и суверенно, оно прорастает из толщи народной жизни»[[642]](#footnote-642).

Взаимоотношения Уполномоченного с неправительственными организациями всегда отличались высоким уровнем доверия и открытости, богатством направлений и форм сотрудничества. Использование потенциала гражданского общества осуществляется по всем направлениям компетенции Уполномоченного — оказание помощи гражданам в защите их нарушенных прав; правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты; совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина; международное сотрудничество в вопросах прав и свобод человека и гражданина.

Сотрудничество Уполномоченного с организациями гражданского общества проходило в различных формах: совместное рассмотрение обращений; взаимное участие в правозащитных мероприятиях, мониторинг за соблюдением прав граждан в период подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации и единого дня голосования; согласованная деятельность в составе рабочих групп, советов, экспертная деятельность и в других*.*

Наиболее интенсивно и масштабно взаимодействие осуществлялось с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественной палатой Российской Федерации, общественными наблюдательными комиссиями, благотворительными фондами, общественными и некоммерческими организациями правозащитной направленности.

При Уполномоченном активно действовал Экспертный совет. Со стороны Уполномоченного обеспечивалась деятельность Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности. [[643]](#footnote-643)

Традиционно важнейшим направлением сотрудничества Уполномоченного с общественными институтами **является взаимодействие в вопросах защиты прав и свобод конкретных граждан**. В 2020 году к Уполномоченному поступило **482 обращения** от общественных объединений и некоммерческих организаций с просьбой оказать содействие в разрешении жалоб граждан на нарушения их прав, поступивших в адрес этих организаций. По всем поступившим обращениям проводились проверки изложенных доводов, при необходимости давались разъяснения. По многим жалобам удавалось добиться положительных результатов.

Рост обращений от НКО в 2020 году в основном произошел за счет жалоб на нарушения в уголовно-процессуальный сфере (практически в 3 раза), в области соблюдения прав человека в местах принудительного содержания (в 3 раза) и в секторе обеспечения социально-экономических прав граждан (в 2 раза). Тематика и динамика обращений показана на рис. 102.

60% обращений от правозащитных организаций содержали просьбы об оказании содействия *в защите прав человека по уголовным делам*. В основном они касались вопросов пересмотра приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную силу, порядка проведения дознания и предварительного следствия, обоснованности привлечения к уголовной ответственности.

15% обращений от институтов гражданского общества были посвящены вопросам оказания содействия в *защите прав человека в местах принудительного содержания.* Большинство из них содержало жалобы на решения и действия сотрудников УИС, касалось вопросов медицинского обеспечения в учреждениях УИС, условий содержания в учреждениях УИС, перевода осужденных в иное учреждение.

В 12% обращениях правозащитники просили содействия в *защите социально-экономических прав граждан*. Здесь превалировали вопросы защиты трудовых прав, жилищных прав, социального обеспечения.

Отдельные жалобы от представителей правозащитного сообщества касались вопросов оказания содействия в *защите прав человека в сфере миграции*: приобретения российского гражданства, въезда на территорию России, оформления разрешения на временное проживание и вида на жительство и др.

Тесные контакты в защите нарушенных прав граждан установились с **членами Совета при Президента Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека** (далее — СПЧ). От них поступило *более 300 обращений*. В основном они касались вопросов соблюдения прав человека при осуществлении уголовного преследования и в местах принудительного содержания.

*С ноября 2019 г. на контроле Уполномоченного находились обращения одного из членов СПЧ в защиту прав Ш. В них сказано о ненадлежащем проведении доследственной проверки по заявлениям Ш. о превышении должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов и незаконности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (№ Ш-824 от 14.11.2019, Ш-254\* от 27.05.2020). В целях помочь Уполномоченный обратилась в СУ СК России по Нижегородской области. По результатам проверок в марте 2020 г. процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению Ш. о применении к нему сотрудниками полиции физической силы отменено; возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) (№ Ш-824 от 14.11.2019, Ш-254\* от 27.05.2020).*

В рамках **взаимодействия с общественными наблюдательными комиссиями** (далее — ОНК) к Уполномоченному поступило **11** обращений. Они касались отказов в допуске членов ОНК и адвокатов в учреждения УИС, оказания медицинской помощи осужденным, перевода осужденного в другое учреждение, совершенствования законодательства в части условий содержания осужденных к лишению свободы.

*Член ОНК г. Москвы Л. обратилась в связи с тем, что осужденный Б., содержащийся в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по г. Москве, длительное время ожидает проведения операции по сращиванию перелома челюсти, полученного до задержания. После обращения Уполномоченного в УФСИН России по г. Москве проведение операции Б. было ускорено. (№ Б-1398 от 17.09.2020)*

Большая **совместная работа** ведется Уполномоченным с Общественной палатой, СПЧ и региональными уполномоченными *по подбору кандидатов в члены ОНК.* В 2020 году продолжилась ротация составов ОНК в субъектах Российской Федерации. Сформированы новые составы комиссий в **31** субъекте Российской Федерации.

*Например, в новый состав общественной наблюдательной комиссии Хабаровского края по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, вошли 11 членов, рекомендованных уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае.*

Серьезные шаги в 2020 году сделаны в части теоретической и методической подготовки членов комиссий. В 2020 году в рамках совместной деятельности Уполномоченного и Научно-образовательного центра по правам человека на базе МГЮА им. О.Е. Кутафина продолжилось обучение общественников в области актуальных проблем юриспруденции в сфере прав и свобод человека.

*В 2020 г. были проведены 4 обучающих семинара для членов ОНК: «Особенности фиксации членами ОНК нарушений соблюдения прав человека в местах принудительного содержания» (26–27 февраля, г. Воронеж), «Общественный контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания» (15–18 сентября, г. Судак), «Взаимодействие членов ОНК с органами публичной власти при выявлении нарушения прав человека в местах принудительного содержания» (1–2 октября, г. Самара), «Актуальные вопросы формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий по контролю за соблюдением прав лиц в местах принудительного содержания» (4–5 декабря, г. Казань, в режиме видео-конференц-связи).*

Ключевым направлением совместной работы Уполномоченного с гражданским обществом является **правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты**, реализация совместных проектов в рамках правового просвещения по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

*В 2020 г. Уполномоченным проведено 8 круглых столов, конференций, совещаний с участием представителей НКО по вопросам: защиты жилищных прав граждан (февраль 2020 г.), соблюдения прав человека при конвоировании из СИЗО в суд, а также при этапировании к месту отбывания наказания (февраль 2020 г.), защиты прав отцов (август 2020 г.), защиты прав потерпевших в уголовном процессе (сентябрь 2020 г.), защиты прав инвалидов (октябрь 2020 г.), защиты права человека в условиях эпидемии, пандемии и ограничительных мероприятий (ноябрь 2020 г.), защиты прав человека на евразийском пространстве (ноябрь 2020 г.), защиты прав человека в период пандемии (декабрь 2020 г.).*

Представители некоммерческих организаций (далее — НКО), члены Экспертного совета принимают активное участие в ежегодной Международной конференции по защите прав человека на евразийском пространстве и различных международных мероприятиях.

*Так, 17 ноября 2020 г. в IV Международной конференции по правам человека «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» приняли участие и выступили с докладом А.В. Бабушкин — председатель межрегиональной общественной правозащитной благотворительной организации «Комитет за гражданские права»*[[644]](#footnote-644) *и М.В. Бутина — член Экспертного совета при Уполномоченном, член Общественной палаты Российской Федерации.*

Сотрудничество Уполномоченного с НКО реализуется также в форме **участия в мероприятиях, проводимых институтами гражданского общества**. Особую роль здесь играет партнерство с Общественной палатой Российской Федерации, которая в 2020 году начала работу в новом составе.

*В 2020 г. Уполномоченный приняла участие в двух пленарных заседаниях Общественной палаты Российской Федерации (июнь и декабрь 2020 г.). Кроме того, представители Уполномоченного приняли участие в мероприятиях на площадках Общественной палаты Российской Федерации, которые были посвящены вопросам* ***глобализации жизни граждан и общества*** *(февраль 2020 г.), создания доступной и качественной медицинской помощи на селе (февраль 2020 г.),* ***участия нотариата в преодолении последствий распространения коронавируса*** *и поддержке граждан, бизнеса и НКО (апрель 2020 г.),* ***обеспечения санитарной зоны источников водоснабжения*** *(июнь 2020 г.),* ***административных аспектов противодействия распространению коронавирусной инфекции*** *(июнь 2020 г.),* ***соблюдения прав граждан в период всероссийского голосования*** *по поправкам в Конституцию Российской Федерации (июнь 2020 г.),* ***ресоциализации граждан****, освобождающихся из мест лишения свободы (октябрь 2020 г.),* ***защиты прав соотечественников за рубежом*** *(октябрь 2020 г.),* ***совершенствования законодательства об иностранных агентах*** *(декабрь 2020 г.).*

Кроме того, Уполномоченный и сотрудники Аппарата активно участвовали в правопросветительских мероприятиях правозащитных общественных организаций, на которых вырабатывались совместные позиции, решения, рекомендации в адрес государственных органов по наиболее актуальным проблемам.

*В 2020 г. Уполномоченный и сотрудники Аппарата приняли участие в круглых столах, конференциях, форумах, организованных правозащитными НКО, которые были посвящены вопросам* ***предупреждения семейного насилия*** *(февраль 2020 г., организован Санкт-Петербургской школой социальных наук и востоковедения НИУ ВШЭ),* ***взаимодействия полиции и граждан в период пандемии*** *(май 2020 г., организован Комитетом «За гражданские права»),* ***истории правозащитного движения в России*** *(май 2020 г., организован Комитетом «За гражданские права» и Институтом прав человека),* ***единого федерального информационного регистра*** *(июнь 2020 г., организован Комитетом «За гражданские права»),* ***административного аспекта противодействия распространению коронавирусной инфекции в условиях смягчения действующих ограничений*** *(июнь 2020 г., общественные слушания организованы Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по безопасности и взаимодействию с ОНК),* ***ресоциализации и адаптации осужденных граждан*** *(сентябрь 2020 г., организован некоммерческой организацией «Межрегиональный благотворительный фонд помощи заключенным»).*

Важное значение имеет участие представителей научного экспертного сообщества, членов общественных правозащитных организаций **в подготовке предложений по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина**.

*В настоящее время при Уполномоченном создано 4 рабочих группы по подготовке предложений по совершенствованию законодательства, в которых активно участвуют члены Экспертного совета, представители научного сообщества: по проведению мониторинга соблюдения прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания, на защиту и получение квалифицированной юридической помощи; по мониторингу соблюдения прав человека в местах принудительного содержания; по совершенствованию законодательства о противодействии экстремистской деятельности; по подготовке предложений о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части оптимизации стадии возбуждения уголовного дела. Большим результатом 4-летней работы Уполномоченного стало принятие Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» (по вопросу перевода осужденного в исправительное учреждение, расположенное вблизи его места жительства или его близких родственников), разработанного с участием НКО.*

В 2020 году важнейшим направлением взаимодействия Уполномоченного с институтами гражданского общества являлся **совместный** с региональными омбудсменами, ЦИК России, Мониторинговой рабочей группой СПЧ, Общественной палатой Российской Федерации **мониторинг за соблюдением прав граждан в период подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации и единого дня голосования**.

*В период подготовки и проведения всероссийского голосования за поправки в Конституцию Российской Федерации Уполномоченный оказывала содействие в организации взаимодействия членов Временной рабочей группы СПЧ с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации по вопросам мониторинга хода голосования*[[645]](#footnote-645)*. Мониторинговые рабочие группы в составе членов СПЧ, региональных уполномоченных по правам человека и членов общественных организаций работали в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Республике Адыгея, Краснодарском и Пермском краях, в Калужской, Ленинградской, Московской, Новосибирской, Рязанской и Свердловской областях.*

Традиционно высоким уровнем доверия характеризуется взаимодействие по данным вопросам Уполномоченного с *Общественной палатой Российской Федерации*, которой в 2020 году был развернут мощный институт общественных наблюдателей.

*29 июня 2020 г. Уполномоченный выступила на брифинге в Ситуационном центре по общественному контролю за голосованием Общественной палаты Российской Федерации, где рассказала об основных принципах работы мониторинговой группы, количестве и тематике обращений, поступающих на горячую линию Уполномоченного вопросах в связи с общероссийским голосованием. В брифинге посредством видеосвязи участвовали уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, представившие информацию и выводы по результатам трехдневного наблюдения за процессом голосования в регионах.*

Активное участие в деятельности рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и также в реализации поправок принимал институт уполномоченных по правам человека. Так, уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова, член СПЧ, вошла в состав рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и выступила с предложением о закреплении в Конституции понятия «гражданское общество». В поправках нашли отражение предложения Уполномоченного об индексации пенсий для работающих пенсионеров и увеличении МРОТ*.*

Огромное значение для эффективной работы института государственной правозащиты имеет **использование потенциала гражданского общества в экспертно-аналитической деятельности**. Площадкой для такого взаимодействия является **Экспертный совет при Уполномоченном**, который эффективно работает с 2016 года с участием видных ученых и практиков в различных сферах правозащитной деятельности.

*Членами Экспертного совета в 2020 г. подготовлено* ***56*** *заключений по актуальным темам правоприменительной практики, связанным с обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Мнения экспертов учитывались при подготовке ходатайств в судебные органы о пересмотре вступивших в законную силу судебных решений и в публичных выступлениях Уполномоченного.*

В 2020 году с участием членов Экспертного совета при Уполномоченном подготовлено **4 тематических доклада Уполномоченного**: «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции», «Защита трудовых прав граждан в Российской Федерации», «Защита прав инвалидов в Российской Федерации», «Защита и соблюдение прав потерпевших в уголовном процессе».

Члены Экспертного совета активно участвуют в подготовке предложений, направленных на *совершенствование законодательства* о правах и свободах человека и гражданина, форм и методов их защиты.

*Члены Экспертного совета работали над законопроектами об обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации вне зависимости от места их жительства, о совершенствовании федеральной базы данных геномной идентификации, о профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации, о совершенствовании пенсионного законодательства и правовых механизмов противодействия пыткам и др.*

Членами Экспертного совета осуществлялась большая *научная и правопросветительская деятельность* в вопросах прав человека[[646]](#footnote-646).

Как подчеркнул Президент Российской Федерации, выступая в октябре 2020 года на ежегодном заседании дискуссионного клуба «Валдай», Россия прошла длительный период, когда главным источником создания и финансирования неправительственных организаций были иностранные фонды[[647]](#footnote-647), поэтому сегодня важное значение для развития институтов гражданского общества в России играет **президентская поддержка НКО в виде грантов, предоставляемых на реализацию социально значимых проектов**. Уполномоченный принимает участие в работе Координационного комитета по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества под председательством первого заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.В. Кириенко.

*За три конкурса 2020 г. (включая специальный конкурс по поддержке некоммерческих организаций в период борьбы с коронавирусной инфекцией) было поддержано 5319 проектов на общую сумму 10 650 млн руб.*

*В двух конкурсах 2020 г. участвовали НКО с проектами по правозащитной тематике. Поддержку получили 132 таких проекта на сумму 316,6 млн руб., среди них:*

*• по направлению «защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита прав заключенных» — 100 проектов на сумму 258,5 млн руб.;*

*• по другим направлениям — 32 проекта на сумму 58,1 млн руб.*

*В период с 1 сентября по 15 октября 2020 г. Фонд президентских грантов провел прием заявок на первый конкурс 2021 г., а 14 января 2021 г. Координационным комитетом были подведены его итоги. Гранты Президента Российской Федерации на общую сумму 4,2 млрд руб. получили 2000 НКО. Среди них правозащитную тематику представляют 60 проектов:*

*• по направлению «защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита прав заключенных» — 49 проектов на сумму 102,7 млн руб. (по сравнению с первым конкурсом 2020 г. количество проектов увеличилось на 9%, а сумма увеличилась на 14%);*

*• по другим направлениям — 11 проектов на сумму 21,5 млн руб.*

На протяжении последних пяти лет Уполномоченный организует работу **Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение** Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности.

**24 июня 2020 г. в Кремле** была проведена **четвертая торжественная церемония** вручения Президентом Российской Федерации государственных премий Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и в области благотворительной деятельности, учрежденных Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 491. Лауреатом Государственной премии за выдающиеся достижения в сфере правозащитной деятельности стала председатель совета Союза семей военнослужащих России Мария Артемовна Большакова, а за выдающиеся достижения в сфере благотворительности — народный артист России Константин Юрьевич Хабенский*.*

10 декабря 2020 г. в Международный день прав человека состоялась пятнадцатая **церемония награждения медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации** **«Спешите делать добро»**. Впервые в связи со сложной эпидемиологической обстановкой, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции, вручение медали прошло не в городе Москве, а на площадках уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Медали удостоены 10 лауреатов — 2 общественные организации и 8 российских граждан, среди них:

«Поисковый отряд имени Кости Долгова»;

Ассоциация коренных малочисленных народов Таймыра Красноярского края;

Корнева Зинаида Антоновна,ветеран Великой Отечественной войны из Санкт-Петербурга, объявившая масштабный сбор средств для российских врачей, пострадавших от коронавируса;

Жебелев Дмитрий Геннадьевич, координатор благотворительного фонда «Дедморозим»;

Артемьев Алексей Олегович, руководитель Службы социальной помощи «Доброе сердце»;

Заремба Александр Александрович, председатель нижегородской региональной общественной организации «Городской Совет отцов»;

Отец Дионисий Волков, настоятель храма Святой Великомученицы Екатерины в Симферополе, основатель первого детского хосписа в Республике Крым;

Валиков Александр Михайлович, президент благотворительного фонда «Добрые люди»;

Керимова Фируза Назимовна, попечитель благотворительного фонда «Иман»;

Балафендиева Гулия Гумаровна, руководитель региональной общественной организации «Центр правовой помощи мигрантам и иным социально незащищенным слоям населения Республики Татарстан “Юридическая клиника”».

Глава 10
РАБОЧИЙ АППАРАТ
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Более 20 лет с момента принятия Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Аппарат функционирует в качестве основного инструмента по решению поставленных перед Уполномоченным сложных и разноплановых задач по обеспечению гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Именно Аппарат с его нацеленностью на оказание практической помощи людям, попавшим в непростую жизненную ситуацию, содействия им в восстановлении нарушенных прав призван быть тем органом, от которого непосредственно зависит эффективность и качество работы Уполномоченного.

В 2020 году, как и все различные государственные и негосударственные органы, Уполномоченный и Аппарат столкнулись с угрозой распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), бросившей вызов основополагающим правам человека. В условиях пандемии карантинные меры внесли существенные коррективы и в правозащитную деятельность, ориентируя ее преимущественно на дистанционный формат работы с заявителями.

За год с момента открытия **Дома прав человека** в условиях распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) в работе с гражданами эффективно проявили себя новейшие информационные технологии. Активно используется ситуа­ционный центр, который позволяет общаться Уполномоченному и сотрудникам Аппарата с заявителями, региональными уполномоченными по правам человека, представителями органов власти посредством видео-конференц-связи. Через «сердце здания» — приемную граждан, оборудованную по последнему слову техники, со своей бедой прошли уже сотни граждан.

Уполномоченным и сотрудниками Аппарата, несмотря на сложную эпидемиологическую ситуацию, лично принято в 2020 году более 3800 человек[[648]](#footnote-648).

Необходимо отметить, что, несмотря на преимущественно дистанционный формат работы, организация деятельности Аппарата в период пандемии была выстроена эффективно, с использованием инновационных технологий, и не приостанавливалась ни на один день, отличалась своей интенсивностью и результативностью.

Особое значение в этот сложный для всех период приобрели новые формы и методы работы. Новые форматы горячих линий, онлайн-связи со всеми регионами практически в круглосуточном режиме позволили вывести на новый уровень работу государственного правозащитного механизма России в непростых условиях противодействия распространению COVID-19 и помочь защитить свои права тысячам граждан.

Создан специальный чат Аппарата, где срочные жалобы рассматривались удаленно в течение суток и по электронной почте направлялись в компетентные органы для принятия необходимых мер[[649]](#footnote-649). Практически все мероприятия были переведены в режим онлайн, в том числе личные приемы граждан перешли в новый формат работы — по видеосвязи.

Несмотря на сложную эпидемиологическую ситуацию, продолжилась практика выездных проверок по жалобам, поступившим в адрес Уполномоченного. За год сотрудники Аппарата выезжали 17 раз в служебные командировки, из них 2 рабочие поездки были совершены за пределы Российской Федерации.

В прошедшем году силами Аппарата обеспечено в общей сложности **более 50 мероприятий,** в их числе: 3 заседания Экспертного совета при Уполномоченном, 3 заседания Совета уполномоченных по правам человека, заседание всероссийского Координационного совета уполномоченных по правам человека, IV Международная научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов», 2 заседания Евразийского Альянса Омбудсменов, научно-практическая конференция «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика» и многие др.[[650]](#footnote-650)

На протяжении всего года служащими Аппарата осуществлялись разработка и сопровождение предложений по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина. Так, в течение года служащие Аппарата приняли участие в **17 заседаниях комитетов Государственной Думы и Совета Федерации** по актуальным вопросам совершенствования российского законодательства[[651]](#footnote-651).

Системная и последовательная работа по развитию форм и методов рассмотрения жалоб граждан, а также дальнейшее совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность Аппарата, позволят значительно улучшить его результативность.

Итогом большой работы в 2020 году стало издание **4 тематических докладов:** «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции»[[652]](#footnote-652), «Защита трудовых прав граждан в Российской Федерации»[[653]](#footnote-653), «Защита прав инвалидов в Российской Федерации»[[654]](#footnote-654), «Защита и соблюдение прав потерпевших в уголовном процессе»[[655]](#footnote-655).

В целях повышения эффективности деятельности Аппарата, а также оптимизации работы по рассмотрению обращений граждан в июне — августе 2020 года проведены организационно-штатные мероприятия. Новая структура Аппарата Уполномоченного включает в себя Секретариат Уполномоченного, 8 управлений, отдел внутреннего финансового аудита и 27 отделов в составе управлений и Секретариата.

В ходе реорганизации укреплены подразделения, которые непосредственно рассматривают обращения граждан. На основе учета накопленного опыта скорректированы их предметы и компетенция.

*Основной задачей* ***Управления защиты политических и экономических прав*** *является рассмотрение жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, нарушающие экономические, политические, экологические и жилищные права и свободы граждан.*

***Управление защиты социальных и культурных прав*** *рассматривает обращения граждан по вопросам защиты прав женщин, семей, социальных гарантий военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, а также граждан, уволенных со службы, и членов их семей, защиты трудовых прав граждан, прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальную помощь и пенсионное обеспечение, по вопросам защиты прав граждан в сфере образования и культуры.*

*Предметом деятельности* ***Управления защиты прав человека в уголовном процессе*** *является рассмотрение жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц дознания, предварительного следствия и суда в уголовном судопроизводстве, органов (должностных лиц), осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, судебных экспертов, нарушающие права и свободы.*

***Управление защиты прав человека в административном процессе и в местах принудительного содержания*** *объединило функции по рассмотрению жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, рассматривающих и разрешающих административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, возникающие из административных и публичных правоотношений, исполняющих уголовное наказание, обеспечивающих содержание лиц в местах временного принудительного содержания.*

***Управление международного сотрудничества*** *выполняет задачи по обеспечению международной деятельности Уполномоченного, оказывает содействие в защите прав российских граждан и соотечественников за рубежом и занимается миграционными делами, относящимися к его компетенции. Оно организует сотрудничество с международными межправительственными организациями, с зарубежными национальными учреждениями защиты прав человека и их ассоциациями.*

В ряде структурных подразделений созданы аналитические отделы, которые занимаются сбором, накоплением и анализом информации о ситуации в соответствующей области защиты прав и свобод граждан, подготовкой справочных материалов, заключений, содержащих рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления прав граждан, и призваны повысить качество работы по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина, а также подготовки ежегодных и тематических докладов Уполномоченного.

В новой модели организационной структуры Аппарата оптимизирован блок обеспечивающих подразделений.

*Создано* ***Организационно-аналитическое управление****, основными направлениями деятельности которого стали подготовка совместно с иными структурными подразделениями Аппарата Уполномоченного ежегодных и тематических докладов Уполномоченного, его публичных выступлений, выработка на основе анализа предложений по определению основных путей повышения эффективности правозащитной деятельности, правовое просвещение по вопросам человека, форм и методов их защиты, организационное обеспечение взаимодействия Уполномоченного с другими органами публичной власти, с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, институтами гражданского общества.*

***Управление делопроизводства и личного приема граждан*** *занимается вопросами документационного обеспечения деятельности Уполномоченного и Аппарата, организацией личного приема граждан Уполномоченным, руководством Аппарата и руководителями структурных подразделений Аппарата; подготовкой и оформлением поручений Уполномоченного и руководителя Аппарата по обращениям и документам, поступающим в адрес Уполномоченного; осуществляет контроль за сроками рассмотрения жалоб граждан и иных обращений граждан и организаций; ведет архивный фонд Уполномоченного.*

*Практически остался неизменным функционал ранее созданного* ***Управления обеспечения деятельности****— организация и осуществление материально-технического информационно-коммуникационного обеспечения, планирование финансовых ресурсов на содержание рабочего аппарата, а также организация эксплуатации и содержания здания Уполномоченного.*

***Отдел внутреннего финансового аудита*** *занимается**организацией и осуществлением внутреннего финансового аудита в отношении бюджетных процедур и/или составляющих эти процедуры операций.*

Переезд в новое здание позволил создать комфортные условия для специалистов, посвятивших себя делу защиты прав и свобод человека и гражданина, и поднять на новый уровень качество государственной защиты граждан.

Совершенствуется и созданная в **Доме прав человека** доступная среда для людей с ограниченными возможностями. Так, в 2020 году находящаяся в **Доме прав человека** библиотека была укомплектована специальными столами с подъемным механизмом для людей с ограниченными воз­можностями.

Для повышения гарантий социальных и трудовых прав служащих в Аппарате функционирует **профсоюзная организация**, членами которой в 2020 году являлись 47 человек.

В условиях распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) осуществлялась работа по охране прав сотрудников Аппарата. Уполномоченным было переведено на **удаленную работу** **50%** сотрудников Аппарата. Для остальных сотрудников были установлены гибкий график и дежурства. Кроме того, для сотрудников в постоянном режиме было организовано тестирование по выявлению коронавирусной инфекции. Данные превентивные меры позволили замедлить распространение коронавирусной инфекции в Аппарате.

В настоящее время 99% служащих и работников Аппарата имеют высшее образование. Из них 2 являются докторами наук, 19 — кандидатами наук.

Стаж работы от 5 до 10 лет имеют 35 гражданских служащих, от 10 до 15 лет — 25 гражданских служащих, свыше 15 лет — 112 гражданских служащих.

В 2020 году 57 служащих Аппарата прошли дополнительное профессиональное обучение (повышение квалификации) по различным программам в ведущих вузах страны.

Кроме того, более активно развивается практика повышения квалификации при сотрудничестве с Научно-образовательным центром по правам человека на базе МГЮА имени О.Е. Кутафина (НОЦ). Так, в 2020 году прошли дополнительное профессиональное обучение 26 гражданских служащих Аппарата по актуальным темам: «Международные механизмы защиты прав человека», «Защита прав пожилых граждан в Российской Федерации» и др. Данное обучение осуществлялось также и в дистанционном формате, чему способствовал высокий уровень технического оснащения здания Уполномоченного.

Деятельность Аппарата получает заслуженное признание. В 2020 году объявлена благодарность Президента Российской Федерации 10 гражданским служащим Аппарата, один служащий отмечен Почетной грамотой Президента Российской Федерации. Кроме того, указом Президента Российской Федерации присвоены классные чины 3 служащим Аппарата Уполномоченного.

*Почетной грамотой Уполномоченного отмечены 16 гражданских служащих Аппарата, объявлена благодарность Уполномоченного 11 гражданским служащим Аппарата, и 3 гражданских служащих награждены памятным знаком Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.*

Несмотря на существенные результаты и положительные изменения в работе Аппарата, остается ряд проблем, требующих скорейшего разрешения.

Так, например, приходится констатировать, что действующая в настоящее время в Аппарате база электронного документооборота морально устарела и требует скорейшей модернизации.

Поэтому одной из важнейших задач, поставленных Уполномоченным перед руководством Аппарата, являлась организация работ по переходу на современную систему электронного документооборота (СЭД), которая в настоящее время активно ведется. Внедрение такой системы позволит полностью автоматизировать все основные процессы, связанные с обработкой входящей и исходящей корреспонденции, подготовкой служебных документов и контролем за документооборотом. В 2021 году появится возможность использования усиленной квалифицированной электронной подписи для обмена документами с другими государственными органами посредством Межведомственного электронного документооборота (МЭДО).

Кроме того, совместно сМинистерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, по поручению Председателя Правительства Российской Федерации М. В. Мишустина в рамках национального проекта «Цифровая экономика»ведется проработка вопроса о создании цифрового профиля региональных уполномоченных (Государственной информационной системы уполномоченных по правам человека (ГИС «УПЧ»)), необходимость в котором назрела давно. Создание данного профиля позволит не только видеть все обращения к уполномоченным по правам человека, собирать аналитику, но и оперативно и эффективно осуществлять возложенные на них полномочия по защите прав и свобод граждан.

С учетом обращений уполномоченных субъектов Российской Федерации в 2020 году было зарегистрировано и обработано **более 250 тыс. обращений**. Используемая в настоящее время для регистрации обращений и внутренних документов автоматизированная информационная система содержит более 2,7 млн записей. Базы данных аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации насчитывают более 8 млн записей в электронном виде. В бумажном виде в аппаратах уполномоченных и государственных архивах хранится около 50 млн единиц информации. Все обращения граждан поступают по различным каналам связи и требуют значительного времени на их обработку и существенных ресурсов на их хранение.

Значительным событием в 2020 году в части совершенствования инструментов управления и подготовки к цифровой трансформации стала разработка в рамках поручения Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина Концепции создания Государственной информационной системы «Уполномоченный по правам человека». В соответствии с ней она будет представлять единую информационную экосистему, которая объединит в себе прикладные системы федерального и региональных уполномоченных, государственные архивы, банки данных, внешние информационные системы и ресурсы, социальные сети, инструменты для эксплуатации и технической поддержки информационно-коммуникационной инфраструктуры, средства обработки и анализа больших массивов данных, системы поддержки принятия решений.

Основополагающий принцип Концепции ГИС «УПЧ» заключается в обозначении подходов, мероприятий и показателей в рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В части основных направлений технологического развития ГИС «УПЧ» предусматривается возможность использования облачных технологий и обработки больших объемов данных (так называемые big data), а также применение искусственного интеллекта в системах анализа данных и поддержки принятия решений.

Что касается управления хранением больших массивов данных — предполагается использование создаваемой государственной единой облачной платформы (ГЕОП) и возможности перевода в ее формат части имеющихся данных информационных ресурсов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну и персональные данные. Это позволит снизить затраты на имеющуюся ИТ-инфраструктуру и повысит эффективность работы с обращениями граждан.

В целях повышения эффективности рассмотрения обращений граждан и восстановления их нарушенных прав остается актуальной задача совершенствования законодательного регулирования статуса Аппарата и его служащих, о чем неоднократно говорилось в предыдущих ежегодных докладах Уполномоченного. К сожалению, данная проблема до сих пор не разрешена. Вместе с тем она не только не потеряла своей актуальности, но и, напротив, приобрела еще большую остроту и востребованность. Оптимизация регулирования статуса Аппарата и его служащих позволит расширить и приобрести новые формы и методы работы по защите прав и свобод граждан.

РЕКОМЕНДАЦИИ
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основании анализа изложенных в докладе проблем Уполномоченный предлагает органам государственной власти рассмотреть возможность осуществления ряда мер в целях повышения гарантий прав и свобод человека и гражданина.

**Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:**

— провести совместно с Уполномоченным круглый стол на тему «Соблюдение прав человека в условиях развития цифровых технологий» (*параграф 2.7. Права человека в условиях развития информационных технологий*);

— провести совместно с Минюстом России, Минтрудом России и Уполномоченным расширенное совещание на тему «Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы» (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*).

**Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

— провести совместно с Уполномоченным круглый стол о совершенствовании уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства в период возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний (*глава 6. Защита прав человека в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19*);

**ускорить рассмотрение проектов федеральных законов:**

— № 1098757-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (о предоставлении права на дополнительный отпуск без сохранения заработной платы лицам, осуществляющим уход за инвалидами I группы) (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— № 1098759-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (о дополнительных гарантиях отдельным категориям работников, имеющих несовершеннолетних детей) (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— № 987162-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” в части обеспечения доступа супруга (супруги), близких родственников и иных членов семьи либо иных лиц с письменного согласия пациента или его законного представителя к информации о состоянии здоровья пациента, включая медицинскую документацию, в том числе после смерти пациента» (*параграф 3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь*);

— № 812687-7 «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”» (в части совершенствования порядка оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи) (*параграф 3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь*);

— № 1078996-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» (в части закрепления возможности законного представителя во внесудебном порядке отозвать поданное заявление о несогласии на выезд за рубеж несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации) (*параграф 3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства*);

— № 922421-7 «О внесении изменения в Федеральный закон “Об охране озера Байкал”» (по вопросу перевода земель лесного фонда, занятых защитными лесами в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, в земли населенных пунктов в связи с установлением границ лесных поселков в пределах фактически занятой такими поселками территории) (*параграф 3.7. Право на благоприятную окружающую среду и право на землю*);

— 1112019-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» (*параграф 4.2. Защита прав обвиняемых*);

— № 587542-7 «О внесении изменения в статью 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (о запрете использовать в залах судебных заседаний в ходе производства по уголовному делу защитных кабин для помещения в них подозреваемых, обвиняемых, подсудимых) (*параграф 5.4. Защита прав человека в местах кратковременного принудительного содержания граждан*).

**Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:**

— об ускорении разработки и принятия нормативных правовых актов в целях реализации Федерального закона от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации и защита прав мигрантов*);

— о внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р с целью расширения круга лиц, на которых не распространяются временные ограничения въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации и защита прав мигрантов*);

— о разработке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона, направленного на реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2020 г. № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона “О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности” в связи с жалобой местной религиозной организации Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери» (*параграф 2.3. Свобода совести и вероисповедания*);

— об ускорении работы по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования вопросов электронного правосудия) (*параграф 2.7. Права человека в условиях развития информационных технологий*);

— о создании на базе информационно-аналитической системы «Общероссийская база вакансий “Работа в России”» единой цифровой платформы, обеспечивающей оказание государственных услуг в области содействия занятости населения в электронной форме и формирование Единого реестра безработных граждан (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— о законодательном закреплении обязанности работодателя по охране здоровья и организации своевременного выезда с места работы граждан, работающих вахтовым методом, в случае угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением на территории Российской Федерации опасных заболеваний (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— об установлении лицам, которые при выполнении трудовых обязанностей контактируют с больными COVID-19, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за особый характер работы, а также минимальной продолжительности этого отпуска и условий его предоставления (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— о снижении федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе с 22 до 15% (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» в части совершенствования методики перерасчета платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО при временном отсутствии потребителя в жилом помещении в случае принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО исходя из общей площади жилого помещения (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— о внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» в части исключения требования об учете имущественного положения данной категории граждан при постановке на жилищный учет (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— о расширении перечня категорий граждан Российской Федерации, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья на территории Российской Федерации при переселении с территории комплекса «Байконур», и поэтапном выделении бюджетного финансирования на эти цели (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— об урегулировании организационно-правового статуса обсерваторов для изоляции и медицинского наблюдения за лицами, прибывшими из эпидемически неблагополучной территории, а также закрепление правового статуса лиц, пребывающих в обсерваторах (*параграф 3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь*);

— о предоставлении государственного сертификата на материнский (семейный) капитал отцам, одиноко воспитывающим детей, матери которых, будучи иностранными гражданами, умерли либо лишены родительских прав (*параграф 3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства*);

— о подготовке изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части возможности допроса потерпевшего и свидетеля путем использования систем видео-конференц-связи (*параграф 4.1. Общие вопросы соблюдения и защиты прав человека в уголовном процессе*);

— о разработке проектов федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реформирования стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе (*параграф 4.1. Общие вопросы соблюдения и защиты прав человека в уголовном процессе*);

— о расширении использования видео-конференц-связи в учреждениях УИС (*параграф 5.2. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*);

— о дополнительных мерах по обеспечению прав заключенных и осужденных в период возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением на территории Российской Федерации опасных заболеваний, в части: увеличения нормы по количеству телефонных звонков; использования электронной почты для подачи ходатайств и заявлений в судебные органы; пользования базами электронных документов, необходимыми для защиты своих прав в судах; организации видео-конференц-связи с судами и родственниками в каждом учреждении уголовно-исполнительной системы (*параграф 5.2. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*);

— о разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 81 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», регламентирующего порядок освобождения осужденного от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы в связи с тяжелой болезнью (*параграф 5.2. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*);

— о внесении изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в части включения в перечень лиц, которым оказывается бесплатная юридическая помощь, граждан, освободившихся из мест лишения свободы (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*);

— об увеличении размера единовременного денежного пособия, которое может быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*);

— о включении уполномоченных по правам человека в число участников государственной системы бесплатной юридической помощи, предусмотренных статьей 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (*параграф 7.2. Правовое просвещение*);

— об инициативной подготовке Конвенции Совета Европы о механизмах международного и межгосударственного сотрудничества в вопросах соблюдения и защиты прав и свобод человека в условиях пандемии и в других чрезвычайных ситуациях, вызванных распространением опасных инфекционных заболеваний (*параграф 8.1. Международный компонент защиты прав человека*);

— о закреплении в положениях федеральных органов исполнительной власти, определяющих порядок рассмотрения обращений, сроков рассмотрения запросов и заключений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в соответствии с положениями статей 34 и 35 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (*параграф 9.1. Взаимодействие с государственными органами*);

**при разработке нового КоАП рассмотреть вопросы:**

— о закреплении права уполномоченных по правам человека обжаловать вступившие в законную силу постановления и решения по делам об административных правонарушениях (*параграф 5.1. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— о распространении возможности направления в суд жалобы в форме электронного документа на постановление по делу об административном правонарушении независимо от способа фиксации такого правонарушения (*параграф 5.1. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— об установлении правила, что административный арест не может применяться к одиноком отцам, имеющим детей в возрасте до 14 лет (*параграф 5.1. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— об установлении административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (*параграф 9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*);

**завершить работу по подготовке проектов федеральных законов:**

— «О внесении изменений в статью 1274 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» в целях приведения законодательства в соответствие с положениями Марракешского договора об облегчении доступа слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к опубликованным произведениям (*параграф 3.5. Право на образование и право на доступ к культурным ценностям*);

— «О внесении изменений в статью 83 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статью 34 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых”», предусматривающего обязательное использование переносных видеорегистраторов либо иных аудиовизуальных средств фиксации сотрудниками уголовно-исполнительной системы (*параграф 5.2. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*);

— «О системе пробации в Российской Федерации» (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*).

**Федеральной службе государственной статистики:**

— совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации рассмотреть вопрос об организации в Российской Федерации периодических виктимологических обследований на основе репрезентативной выборочной совокупности домашних хозяйств в части учета пострадавших от нарушений прав в семье, не содержащих признаков преступления (*параграф 3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства*).

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

— осуществлять мониторинг соблюдения избирательных прав лиц с ограниченными возможностями здоровья и принимать меры по исключению практики размещения избирательных участков на вторых этажах и выше в зданиях, не оборудованных лифтами (*параграф 2.1. Право избирать и быть избранным, право на участие в Общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации*);

— рассмотреть вопрос о включении уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в состав региональных оперативных штабов по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (*параграф 9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*);

— рассмотреть вопрос о закреплении в региональном законодательстве дополнительных гарантий права на обращение в органы публичной власти в условиях цифровизации общества (*параграф 2.4. Право на обращение в органы публичной власти*);

— продолжить совершенствование регионального законодательства в части исполнения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 27-П и Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П об устранении необоснованных ограничений мест проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (*параграф 2.5. Право на проведение публичных мероприятий и участие в них*);

— расширить применение успешно апробированной в отдельных субъектах Российской Федерации (Ленинградская область, Кировская область) практики по выплате компенсации семьям, которые не были обеспечены местом в дошкольной образовательной организации рядом с домом (*параграф 3.5. Право на образование и право на доступ к культурным ценностям*);

— использовать опыт субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, город Москва, Московская область) по созданию кризисных центров и учреждений по оказанию помощи жертвам конфликтов в семье (*параграф 4.3. Защита прав потерпевших*);

— рассмотреть возможность принятия законов субъектов Российской Федерации о социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы (по опыту Республики Татарстан, Чувашской Республики, Республики Башкортостан, Алтайского края, Воронежской, Кировской, Омской, Оренбургской, Тюменской, Ульяновской областей) (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*);

— рассмотреть возможность принятия мер экономического стимулирования работодателей, трудоустраивающих граждан, освободившихся из мест лишения свободы (по опыту Республики Карелия, Саха (Якутия), Камчатского и Краснодарского краев, Курской, Липецкой, Омской, Оренбургской, Псковской, Рязанской, Саратовской, Тамбовской, Тверской, Томской областей и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*);

— рассмотреть возможность принятия государственных программ субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, предусмотрев ее финансовое обеспечение (по опыту Республики Дагестан, Республике Татарстан, Чувашской Республики, Алтайского и Красноярского краев, Орловской и Тюменской областей) (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*);

— использовать опыт Красноярского края по принятию программ увеличения количества центров социальной адаптации для лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (*параграф 5.3. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы*);

— продолжить работу по укреплению правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, включая приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», а также принятию мер по увеличению штатной численности аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (*параграф 9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*).

**Уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации:**

— осуществлять мониторинг доступности избирательных участков для инвалидов в единый день голосования (*параграф 2.1. Право избирать и быть избранным, право на участие в Общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации*);

— провести мониторинг применения Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— расширить практику повышения квалификации, в том числе работников своих аппаратов в рамках образовательных программ, реализуемых Научно-образовательным центром по правам человека федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (*параграф 9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*).

**ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ,
ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ**[[656]](#footnote-656)

|  |  |
| --- | --- |
| **Аппарат**  | — рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации  |
| **БВС РФ**  | — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации  |
| **ГАНРИ**  | — Глобальный альянс национальных правозащитных институтов |
| **Государственная Дума**  | — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации |
| **Доклад**  | — Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации  |
| **ЕГРН**  | — Единый государственный реестр недвижимости |
| **ЕАО**  | — Евразийский Альянс Омбудсменов |
| **ЕКПП**  | — Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания |
| **ЕПГУ** | — Единый портал государственных услуг и функций |
| **ЕСПЧ**  | — Европейский Суд по правам человека  |
| **ЖК РФ**  | — Жилищный кодекс Российской Федерации  |
| **ИВС**  | — изолятор временного содержания  |
| **КАС РФ**  | — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации  |
| **КоАП РФ**  | — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях  |
| **МИА**  | — международное информационное агентство |
| **МОТ** | — Международная организация труда |
| **МСЭ**  | — медико-социальная экспертиза |
| **НКО**  | — некоммерческая организация  |
| **ОНК**  | — общественная наблюдательная комиссия |
| **ООН**  | — Организация Объединенных Наций |
| **ОБСЕ**  | — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| **ПАСЕ** | — Парламентская ассамблея Совета Европы |
| **ПНИ**  | — психоневрологический интернат |
| **РГ**  | — «Российская газета»  |
| **Региональный уполномоченный по правам человека**  | — уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации |
| **СЗ РФ**  | — Собрание законодательства Российской Федерации  |
| **СИЗО**  | — следственный изолятор  |
| **СК РФ**  | — Семейный кодекс Российской Федерации  |
| **Совет Федерации**  | — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  |
| **СПЧ**  | — Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека |
| **СУВУЗТ** | — специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа |
| **ТК РФ**  | — Трудовой кодекс Российской Федерации  |
| **ТСР**  | — технические средства реабилитации |
| **УВКПЧ ООН**  | — Управление Верховного комиссара ООН по правам человека |
| **УИК РФ**  | — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации  |
| **УИС**  | — уголовно-исполнительная система  |
| **УК РФ**  | — Уголовный кодекс Российской Федерации  |
| **УПК РФ**  | — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации  |
| **Уполномоченный**  | — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации  |
| **ФАП** | — фельдшерско-акушерский пункт |
| **ФПКПП** | — Факультативный протокол к Конвенции против пыток |
| **ЦВСИГ**  | — центр временного содержания иностранных граждан |
| **Экспертный совет при Уполномоченном**  | — Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации |
| **COVID -19** | — новая коронавирусная инфекция COVID-19 |

1. СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640. [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон на вашей стороне: положительная практика рассмотрения обращений граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в 2020 году. [↑](#footnote-ref-2)
3. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU) // URL: https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6 (дата обращения: 22.12.2020); План ООН с целью спасти жизни, защитить сообщества, восстановиться лучше, чем было // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/coronavirus/UN-Plan-to-save-lives-protect-societies-and-recover-better (дата обращения: 24.09.2020). [↑](#footnote-ref-3)
4. Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш: Все мы должны извлечь серьезные уроки из этого кризиса // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/coronavirus/scale-investment-universal-health-coverage-and-stronger-health-systems (дата обращения: 22.12.2020). [↑](#footnote-ref-4)
5. Занятость и безработица в Российской Федерации в апреле 2020 г. (по итогам обследования рабочей силы) // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/free\_doc/2020/b20\_01/100.htm (дата обращения: 29.10.2020); Занятость и безработица в Российской Федерации в ноябре 2020 года (по итогам обследования рабочей силы) // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/241.htm (дата обращения: 19.01.2020). [↑](#footnote-ref-5)
6. Режим самоизоляции: в тягость или в радость? Всероссийский телефонный опрос населения в городах с населением 50 тыс. чел. и больше. 23–26 апреля 2020 г. 1538 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://covid19.fom.ru/post/rezhim-samoizolyacii-v-tyagost-ili-v-radost (дата обращения: 25.09.2020). [↑](#footnote-ref-6)
7. Взаимопомощь во время пандемии. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 24–26 апреля 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/TSennosti/14393 (дата обращения: 12.10.2020). [↑](#footnote-ref-7)
8. Информационная справка Минобрнауки России от 31 марта 2020 г. об общероссийской акции #МЫВМЕСТЕ и работе региональных волонтерских штабов помощи людям в ситуации распространения коронавирусной инфекции // Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id\_4=2514 (дата обращения: 13.10.2020). [↑](#footnote-ref-8)
9. В России увеличилось число официально зарегистрированных волонтеров // RT. URL: https://russian.rt.com/russia/news/781359-rossiya-rost-zaregistrirovannye-volontyory (дата обращения: 03.11.2020). [↑](#footnote-ref-9)
10. Всероссийский телефонный опрос 10–12 июля. 4000 респондентов. До 22 марта 2020 г. включительно — опрос «ФОМнибус» (по месту жительства). 1500 респондентов. Доминанты. Поле мнений вопрос «Действия российских властей за последний месяц у Вас лично вызывали недовольство, возмущение или не вызывали?» // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Dominanty/14421 (дата обращения: 22.07.2020). [↑](#footnote-ref-10)
11. Еженедельный всероссийский телефонный опрос 11–13 сентября 2020 г. 1000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8%. Тема опроса: «Справедливость и несправедливость» // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/TSennosti/14469 (дата обращения: 06.10.2020). [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же. [↑](#footnote-ref-12)
13. Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 03.11.2020). [↑](#footnote-ref-13)
14. Справедливость и несправедливость. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше 11–13 сентября 2020 г. 1000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8%. До 22 марта 2020 г. проводился ФОМнибус — еженедельный всероссийский поквартирный опрос. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/TSennosti/14469 (дата обращения: 28.10.2020). [↑](#footnote-ref-14)
15. Поправки к Конституции: значение и отношение. Всероссийский телефонный опрос «ВЦИОМ-Спутник». 24 января 2020 г. 1600 россиян в возрасте от 18 лет // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146 (дата обращения: 05.11.2020). [↑](#footnote-ref-15)
16. Так, по данным ВЦИОМ, если в мае 2020 г. 27% респондентов указывали, что ситуация, сложившаяся в стране, «скорее хорошая», в сентябре 2020 г. соответствующий показатель вырос до 37%. См.: Индексы социальных оценок. Ежедневный всероссийский телефонный опрос «ВЦИОМ-СПУТНИК». Май — сентябрь 2020 г. 1600 респондентов // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/news/ratings/indeksy\_soc\_nastroenij/ (дата обращения: 05.11.2020). [↑](#footnote-ref-16)
17. Оценка властей. Ежедневный всероссийский телефонный опрос. 1600 респондентов не менее чем в 80 субъектах Российской Федерации // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/news/ratings/ocenka\_vlastej/ (дата обращения: 10.11.2020). [↑](#footnote-ref-17)
18. Всероссийский телефонный опрос «ВЦИОМ-Спутник» 21 июня 2020 г. 2000 респондентов // Сайт ВЦИОМ. URL: https://old.wciom.ru/index.php?id=236&uid=10339 (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-18)
19. Здоровье, семья и безопасность. Аналитический обзор 8 июня 2020 г. // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/zdorove-semya-i-bezopasnost (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-19)
20. Индекс удовлетворенности сферами жизни (в пунктах) рассчитывался как разница между суммами положительных и отрицательных ответов на вопрос «Насколько Вы удовлетворены следующими сторонами своей жизни?». Семья, друзья и безопасность. Аналитический обзор. 20 января 2021 г. // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/semja-druzja-i-bezopasnost (дата обращения: 21.01.2021). [↑](#footnote-ref-20)
21. Положение дел в регионе и актуальные для людей проблемы. ФОМнибус — опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 2 февраля 2020 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/posts/download/14346 (дата обращения: 12.11.2020). [↑](#footnote-ref-21)
22. Справедливость и несправедливость. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации 18 лет и старше. 11–13 сентября 2020 г. 1000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8%. До 22 марта 2020 г. проводился ФОМнибус — еженедельный всероссийский поквартирный опрос. 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/TSennosti/14469 (дата обращения: 28.10.2020). [↑](#footnote-ref-22)
23. Итоги 2020-го: события, люди, оценки, ожидания от 2021-го // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/itogi-2020-go-sobytija-ljudi-ocenki-ozhidanija-ot-2021-go (дата обращения: 20.01.2020). [↑](#footnote-ref-23)
24. Престиж профессии врача. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 4–6 сентября 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14462 (дата обращения: 12.10.2020). [↑](#footnote-ref-24)
25. Дистанционное обучение школьников. Всероссийские телефонные опросы граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 18–19 апреля 2020 г. В каждом опросе 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/14385 (дата обращения: 12.10.2020). [↑](#footnote-ref-25)
26. О качестве российского высшего образования. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 17–19 июля 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/14436 (дата обращения: 13.10.2020). [↑](#footnote-ref-26)
27. Жилье и ипотечный кредит. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 24–26 июля 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Rabota-i-dom/14434 (дата обращения: 12.10.2020). [↑](#footnote-ref-27)
28. Положение дел в регионе и актуальные для людей проблемы. ФОМнибус — опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 2 февраля 2020 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/posts/download/14346 (дата обращения: 13.10.2020). [↑](#footnote-ref-28)
29. Работа. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше 26–28 июня 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Rabota-i-dom/14419 (дата обращения: 12.10.2021). [↑](#footnote-ref-29)
30. Кто работает по трудовой книжке. Материалы проекта КоронаФом // Сайт ФОМ. URL: https://covid19.fom.ru/post/kto-rabotaet-po-trudovoj-knizhke (дата обращения: 20.01.2021). [↑](#footnote-ref-30)
31. Так, объем заработных плат, начисленных в августе 2020 г., был на 1,1% меньше уровней, которые ожидались бы при отсутствии пандемии, в сентябре — уже на 5,5%, в октябре — на 8,9%. См.: «Сбер» оценил влияние второй волны коронавируса на зарплаты россиян // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20201120/zarplaty-1585514034.html (дата обращения: 21.12.2020). [↑](#footnote-ref-31)
32. Положение дел в регионе и актуальные для людей проблемы. ФОМнибус — опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 2 февраля 2020 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/posts/download/14346 (дата обращения: 13.10.2020). [↑](#footnote-ref-32)
33. Справедливость и несправедливость. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 11–13 сентября 2020 г. 1000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8%. До 22 марта 2020 г. проводился ФОМнибус — еженедельный всероссийский поквартирный опрос. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/TSennosti/14469 (дата обращения: 28.10.2020). [↑](#footnote-ref-33)
34. Положение дел в регионе и актуальные для людей проблемы. ФОМнибус — опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 2 февраля 2020 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/posts/download/14346 (дата обращения: 13.10.2020). [↑](#footnote-ref-34)
35. Ежегодная пресс-конференция Владимира Путина // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/64671 (дата обращения: 22.12.2020). [↑](#footnote-ref-35)
36. Экологическая ситуация и вывоз мусора. Аналитический обзор. 8 июня 2020 г. // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ekologicheskaya-situacziya-i-vyvoz-musora-monitoring (дата обращения: 20.01.2020). [↑](#footnote-ref-36)
37. Чистый воздух — наше все: экология в понимании россиян. Всероссийский опрос Аналитического центра НАФИ в марте 2020 г. Опрошено 1600 человек старше 18 лет в 137 населенных пунктах в 50 регионах России // Сайт НАФИ. URL: https://nafi.ru/analytics/chistyy-vozdukh-nashe-vse-ekologiya-v-ponimanii-rossiyan/ (дата обращения: 19.01.2021). [↑](#footnote-ref-37)
38. Улучшение ситуации отметила директор по науке фонда «Общественное мнение», член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, кандидат философских наук Е.С. Петренко в своем выступлении «Общественное мнение о защите прав человека и оценках работы судебной системы в условиях пандемии COVID-19» на научно-практической конференции «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика», организованной Уполномоченным совместно с НОЦ. [↑](#footnote-ref-38)
39. Работа судов и судей. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 7–9 августа 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14459 (дата обращения: 28.10.2020). [↑](#footnote-ref-39)
40. Индекс доверия подразделениям полиции (в пунктах) строился на основе вопроса «Оцените степень своего доверия или недоверия следующим подразделениям полиции…» путем разницы положительных и отрицательных ответов. См.: Стражи порядка: мониторинг отношения общества к российской полиции. Аналитический обзор. 10 ноября 2020 г. // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/strazhi-porjadka-monitoring-otnoshenija-obshchestva-k-rossiiskoi-policii (дата обращения: 20.01.2021). [↑](#footnote-ref-40)
41. Там же. [↑](#footnote-ref-41)
42. Продолжительность жизни в России: желания и реальность // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/prodolzhitelnost-zhizni-v-rossii-zhelanija-i-realnost (дата обращения: 20.01.2020). [↑](#footnote-ref-42)
43. Стереотипы в отношении женщин и их последствия. Май — июнь 2019 г. 1811 респондентов, 8 федеральных округов, 46 регионов и 150 населенных пунктов Российской Федерации. Исследование Аналитического центра НАФИ при поддержке Совета Евразийского женского форума при Совете Федерации Российской Федерации и компании Google // Сайт НАФИ. URL: https://nafi.ru/projects/sotsialnoe-razvitie/stereotipy-v-otnoshenii-zhenshchin-i-ikh-posledstviya/ (дата обращения: 19.01.2021). [↑](#footnote-ref-43)
44. Права женщин и мужчин. Еженедельный всероссийский телефонный опрос. 3–4 октября 2020 г. 1000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8% // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/TSennosti/14521 (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-44)
45. Четверть россиян оправдывают насилие в семье. Исследование Аналитического центра НАФИ. 16 апреля 2020 г. // Сайт НАФИ. URL: https://nafi.ru/analytics/chetvert-rossiyan-opravdyvayut-nasilie-v-seme/ (дата обращения: 19.01.2021). [↑](#footnote-ref-45)
46. Индекс правовой грамотности — интегральный показатель уровня правовой грамотности населения, основанный на трех компонентах: знания, навыки и установки в сфере защиты прав. [↑](#footnote-ref-46)
47. Правовая грамотность россиян. На пути к гражданскому обществу 2020. Всероссийская выборка (*n* = 1600 чел.), репрезентирующая население России старше 18 лет по полу, возрасту, образованию и типу населенного пункта (распределение согласно официальной статистике).  Максимальная погрешность — ±3,4% // Сайт многопрофильного аналитического центра НАФИ. URL: https://nafi.ru/projects/sotsialnoe-razvitie/pravovaya-gramotnost-rossiyan-na-puti-k-grazhdanskomu-obshchestvu-2020/ (дата обращения: 21.01.2021). [↑](#footnote-ref-47)
48. Деятельность общественных институтов. Всероссийский телефонный опрос ВЦИОМ. Сентябрь 2020 г. 1600 респондентов не менее чем в 80 регионах Российской Федерации // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/ratings/dejatelnost-obshchestvennykh-institutov/ (дата обращения: 13.11.2020). [↑](#footnote-ref-48)
49. Представления о борьбе за свои права. Телефонный опрос Левада-Центра. 24–27 апреля 2020 г., 1608 респондентов в возрасте от 18 лет и старше // Сайт Левада-Центра. URL: https://www.levada.ru/2020/05/25/predstavleniya-o-borbe-za-svoi-prava/ (дата обращения: 13.11.2020). [↑](#footnote-ref-49)
50. В 2019 году были проведены 4 исследования мнений ярославцев в различных форматах. Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области // Правозащитная карта России. URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta\_Yadro/prav\_z\_karta/ross\_fed/doklad\_v\_sub/doklad\_v\_yaroslavsk/doklad\_v\_yaroslavskweb.pdf (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-50)
51. Доклад Уполномоченного по правам человека во Владимирской области // Правозащитная карта России. URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta\_Yadro/prav\_z\_karta/ross\_fed/doklad\_v\_sub/doklad\_v\_vladimirsk/doklad\_v\_vladimirskweb.pdf (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-51)
52. Доклад Уполномоченного по правам человека в Самарской области // Правозащитная карта России. URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta\_Yadro/prav\_z\_karta/ross\_fed/doklad\_v\_sub/doklad\_v\_samarsk/doklad\_v\_samarskweb.pdf (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-52)
53. Примечание: по результатам приемов граждан принято 1404 письменных обращения. Остальные граждане получили консультации либо направили обращения по иным каналам связи (почта, электронная почта и др.). [↑](#footnote-ref-53)
54. Примечание: данные сообщения зарегистрированы как письменные обращения. [↑](#footnote-ref-54)
55. Примечание: коэффициенты интенсивности обращений по регионам (по федеральным округам и по субъектам Российской Федерации) рассчитаны без учета телефонных звонков граждан из регионов, обращений по электронной почте без указания адреса заявителя и обращений, поступивших из иностранных государств. Общий коэффициент интенсивности по России в этом случае составляет 2,3 обращения на 10 тыс. населения. [↑](#footnote-ref-55)
56. Правозащитная карта России // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://map.ombudsmanrf.org/ (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-56)
57. СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011. [↑](#footnote-ref-57)
58. СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060. [↑](#footnote-ref-58)
59. См. подробнее параграф 1.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-59)
60. См. подробнее главу 10 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-60)
61. См.: Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции» // URL: https://ombudsmanrf.org/news/corona\_v/view/opublikovan\_doklad\_po\_pravam\_cheloveka\_v\_period\_pandemii (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-61)
62. 1793 обращения из числа поступивших в 2020 году находились на рассмотрении в Аппарате Уполномоченного по состоянию на 31 декабря 2020 г. [↑](#footnote-ref-62)
63. СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 257; СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 86. [↑](#footnote-ref-63)
64. См. подробнее параграф 9.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-64)
65. См. подробнее параграф 7.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-65)
66. Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. № 11-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”» в части установления порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 590. [↑](#footnote-ref-66)
67. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2026. [↑](#footnote-ref-67)
68. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 178-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3752. [↑](#footnote-ref-68)
69. См. подробнее главу 10 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: Абгаров С.С. Институт парламентского контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород: Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 2019; Баранов В.М., Баранова М.В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3. С. 15–28; Зражевская Т.Д., Белоножкин В.И., Колобова Т.В. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях: монография. М.: Проспект, 2020. 208 с.; Колотова Н.В. Проблема «горизонтального» действия прав человека // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы Междунар. научно-практич. конф. М., 2018. С. 157–168; Москалькова Т.Н. Защита прав человека: сборник статей и выступлений. М.: Проспект, 2020. С. 310–341; *Она же*. Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России. 2020. № 4. С. 3–10; *Она же*. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 52–59; Уваров А.А. Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9 С. 39–42. [↑](#footnote-ref-70)
71. Избирательный подход. В России прошел Единый день голосования // РГ. URL: https://rg.ru/2020/09/13/v-­rossii-­proshel-­edinyj-­den-­golosovaniia.html (дата обращения: 23.10.2020). [↑](#footnote-ref-71)
72. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202003140001. [↑](#footnote-ref-72)
73. Ход Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/analog/constitution-­voting/hod/#hidden (дата обращения: 21.07.2020). [↑](#footnote-ref-73)
74. Названо число наблюдателей на голосовании по Конституции // Лента.ру. URL: https://lenta.ru/news/2020/07/01/observation/ (дата обращения: 23.07.2020). [↑](#footnote-ref-74)
75. Результаты голосования. Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100163596969&vrn=100100163596966&region=0&global=1&sub\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100163596969&type=232 (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-75)
76. В отдельных субъектах Российской Федерации явка превысила 80%, в некоторых — не составила и 20%. См.: Выборы 13 сентября. Главное // Коммерсант. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4490902 (дата обращения: 23.10.2020). [↑](#footnote-ref-76)
77. Элла Памфилова: «Выборы в единый день голосования прошли в соответствии с законом и порядком, установленным ЦИК России» // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/news/cec/47389/ (дата обращения: 23.10.2020). [↑](#footnote-ref-77)
78. Там же. [↑](#footnote-ref-78)
79. Более подробно о реализации избирательных прав в условиях распространения новой коронавирусной инфекции см.: Специальный (тематический) доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-79)
80. См., напр.: Рекомендации избирательным комиссиям по профилактике рисков, связанных с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), при подготовке и проведении единого дня голосования 13 сентября 2020 г. на территории Республики Башкортостан // Официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Республике Башкортостан. URL: http://02.rospotrebnadzor.ru/content/228/39405/ (дата обращения: 24.10.2020). [↑](#footnote-ref-80)
81. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5026. [↑](#footnote-ref-81)
82. Три дня на решение. Выборы в регионах пройдут с 11 по 13 сентября // РГ. URL: https://rg.ru/2020/07/26/golosovanie-­na-­vyborah-­v-sentiabre-­budet-­idti-­tri-­dnia.html (дата обращения: 26.10.2020). [↑](#footnote-ref-82)
83. СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3233. [↑](#footnote-ref-83)
84. Дистанционное электронное голосование // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/analog/constitution-­voting/participants/distantsionnoe-­elektronnoe-­golosovanie/#hidden1 (дата обращения: 21.07.2020); Финальная явка на онлайн-­голосовании по Конституции превысила 93% // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/30/06/2020/5efb721e9a794745f55712b1 (дата обращения: 21.07.2020); Бюллетень в Сети. Как в Москве прошло электронное голосование // РГ. URL: https://rg.ru/2020/09/14/reg-­cfo/kak-­v-moskve-­proshlo-­elektronnoe-­golosovanie.html (дата обращения: 26.10.2020); Итоговая явка на онлайн-­голосовании на довыборах в Госдуму в двух округах превысила 90% // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/9443849 (дата обращения: 26.10.2020). [↑](#footnote-ref-84)
85. Пионеры интернет-­выборов. Всероссийский опрос «ВЦИОМ-Спутник» 9 июля 2020 г. 1600 респондентов в возрасте от 18 лет // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10376 (дата обращения: 26.10.2020). [↑](#footnote-ref-85)
86. Постановление ЦИК России от 19 августа 2020 г. № 264/1949-7 «О Порядке подачи заявления избирателя, участника референдума с использованием федеральной государственной информационной системы “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)” о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования на выборах и референдумах в Российской Федерации» // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/ (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-86)
87. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2028. [↑](#footnote-ref-87)
88. Постановление ЦИК России от 3 апреля 2020 г. № 246/1820-7 «Об отложении голосования на выборах, референдумах на территории ряда субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46006/ (дата обращения: 17.02.2021). [↑](#footnote-ref-88)
89. См. подробнее параграф 2.5 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-89)
90. Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/3/0 (дата обращения: 26.10.2020). [↑](#footnote-ref-90)
91. См.: Специальный (тематический) доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на тему: «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/106169-2.pdf (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-91)
92. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2018 г. № 73-АПГ18-12 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-92)
93. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2016 г. № 216-О «По жалобе регионального отделения политической партии “Республиканская партия России — Партия народной свободы” в Новосибирской области на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом “в” пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 5. [↑](#footnote-ref-93)
94. КАС РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391. [↑](#footnote-ref-94)
95. Пункт 2 ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-95)
96. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1009094-7 (дата обращения: 28.12.2020). [↑](#footnote-ref-96)
97. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/710584-7 (дата обращения: 28.12.2020). [↑](#footnote-ref-97)
98. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2712. [↑](#footnote-ref-98)
99. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в статью 331 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1650. [↑](#footnote-ref-99)
100. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 415 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1655. [↑](#footnote-ref-100)
101. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2573. [↑](#footnote-ref-101)
102. Указ Президента Российской Федерации от 15 декабря 2020 г. № 791 «О продлении действия временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202012170001. [↑](#footnote-ref-102)
103. Федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» // Официальный интернет-­портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 24.02.2021. [↑](#footnote-ref-103)
104. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1511-р // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202006080037. [↑](#footnote-ref-104)
105. Более подробно проблема возвращения российских граждан в Российскую Федерацию в период пандемии освещена в параграфе 8.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-105)
106. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» // РГ. 2020. № 126. [↑](#footnote-ref-106)
107. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2020 г. № 091 «Об утверждении Положения об особенностях исполнения договора воздушной перевозки пассажира, в том числе о праве перевозчика в одностороннем порядке изменить условия такого договора или отказаться от его исполнения», а также о порядке и сроках возврата уплаченной за воздушную перевозку провозной платы при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части» // СЗ РФ. 2020. № 28. Ст. 4441. [↑](#footnote-ref-107)
108. См.: Иваненко С.И. Религия, этика и выживание человечества в XXI веке. М., 2019 // URL: https://www.litres.ru/sergey-­igorevich-­iva/religiya-­etika-­i-vyzhivanie-­chelovechestva-­v-xxi-­veke/chitat-­onlayn/ (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-108)
109. В Киево-­Печерской лавре коронавирусом заразились все священники // URL: https://www.rbc.ru/society/26/04/2020/5ea572919a79470d65fc9c09 (дата обращения: 02.02.2021); Умер протоиерей Димитрий Смирнов // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4539974 (дата обращения: 02.02.2021); Главный муфтий Ингушетии умер от коронавируса // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4320594 (дата обращения: 02.02.2021); Главный раввин России заразился коронавирусом // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4372651 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-109)
110. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202006080023. [↑](#footnote-ref-110)
111. См.: Федеральный закон от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст.  6423. [↑](#footnote-ref-111)
112. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2020 г. № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона “О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности” в связи с жалобой местной религиозной организации Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202011190001. [↑](#footnote-ref-112)
113. Распоряжение Святейшего Патриарха Кирилла об ответственности за несоблюдение указаний, направленных на ограничение распространения коронавирусной инфекции // URL: http://www.patriarchia.ru/db/text/5629099.html (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-113)
114. Верующие с пониманием отнеслись к приостановке коллективных молитв в московских мечетях // URL: http://dumrf.ru/regions/77/event/16900 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-114)
115. Обращение Главы Буддистов России XXIV Пандито Хамбо Ламы Дамба Аюшеева в связи с подъемом заболеваний и большим распространением коронавируса // URL: https://vk.com/wall-92531215\_6618 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-115)
116. Предстоятель Старообрядческой церкви утвердил инструкцию по профилактике коронавируса // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4292606 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-116)
117. См.: Жалоба № 47429/09 Дело «Перовы против Российской Федерации»; Жалоба № 42259/07 «Бойко против России»; Жалоба № 1413/08, 28621/11 «Ибрагим Ибрагимов и другие против России» и другие // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185293 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-117)
118. Виссариону предсказали не последний завет // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4548835#id1966946 (дата обращения: 11.02.2021); Охотники за вашими головами // URL: https://novayagazeta.ru/articles/2020/10/21/87633-ohotniki-­za-­vashimi-­golovami-­gosudarstvo-­vozvraschaet-­prinuditelnuyu-­psihiatriyu-­vissarion-­i-ego-­posledovateli-­otpravleny-­v-institut-­im-­serbskogo (дата обращения: 11.02.2021); Размышления о курагинских арестах // URL: https://www.ombudsmankk.ru/topics/razmyshlenija-­o-kuraginskix-­arestax/ (дата обращения: 11.02.2021). [↑](#footnote-ref-118)
119. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)” для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7519. [↑](#footnote-ref-119)
120. СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060. [↑](#footnote-ref-120)
121. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)” для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7519. [↑](#footnote-ref-121)
122. См., напр.: Зырянов И.А. Открытые обращения как гарантия реализации политического многообразия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 6 (107). С. 85–88. [↑](#footnote-ref-122)
123. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060. [↑](#footnote-ref-123)
124. См.: Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-­эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2082; Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 г. № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003170005 (дата обращения: 24.07.2020); Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/12-YM.pdf (дата обращения: 28.12.2020). [↑](#footnote-ref-124)
125. По данным ГИАЦ МВД России. [↑](#footnote-ref-125)
126. В США прошли массовые протесты против карантина // Известия. URL: https://iz.ru/1001633/2020-04-19/v-­ssha-­proshli-­massovye-­protesty-­protiv-­karantina (дата обращения: 17.06.2020). [↑](#footnote-ref-126)
127. Первомай в Берлине завершился массовыми протестами против карантина // РГ. URL: https://rg.ru/2020/05/02/pervomaj-­v-berline-­zavershilsia-­massovymi-­protestami-­protiv-­karantina.html (дата обращения: 17.06.2020). [↑](#footnote-ref-127)
128. В Мадриде прошла спонтанная акция протеста против правительства Испании // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/8477317 (дата обращения: 17.06.2020). [↑](#footnote-ref-128)
129. В Гааге задержаны десятки протестующих против продления карантина // Коммерсант. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4336666 (дата обращения: 17.06.2020). [↑](#footnote-ref-129)
130. В столице Северной Осетии люди вышли на сход из-­за режима самоизоляции // РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/20/04/2020/5e9d7d7f9a79474e90066397 (дата обращения: 17.06.2020). [↑](#footnote-ref-130)
131. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации от 17 мая 2019 г. // Официальный сайт ООН. URL: https://undocs.org/ru/A/HRC/41/41 (дата обращения: 24.07.2020). [↑](#footnote-ref-131)
132. Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности в первом квартале 2020 года, подготовленного Центром социально-­трудовых прав // Сайт Центра социально-­трудовых прав. URL: http://trudprava.ru/images/2020\_1\_Quart\_Monitoring.pdf (дата обращения: 26.06.2020). [↑](#footnote-ref-132)
133. На митинг в поддержку Фургала в Хабаровске собрались до 12 тысяч человек // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200711/1574209177.html (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-133)
134. Несколько десятков тысяч хабаровчан вышли на митинг в поддержку Фургала. Они заполнили всю центральную улицу // Новая газета. URL: https://novayagazeta.ru/news/2020/07/18/163110-v-­habarovske-­uchastniki-­mitinga-­potrebovali-­rassmotreniya-­dela-­furgala-­v-mestnom-­sude-­s-prisyazhnymi (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-134)
135. См. подробнее параграфы 5.1 и 5.4 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-135)
136. См.: Постановление ЕСПЧ от 20 октября 2020 г. по делу «Котлярский и другие против России» (жалоба № 15024/12 и 13 других) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-205219%22%5D%7D (дата обращения: 28.10.2020); Постановление ЕСПЧ от 13 октября 2020 г. по делу «Захарова и Варжабетян против России» (жалоба № 35880/14 и 75926/17) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-205060%22%5D%7D (дата обращения: 28.10.2020). [↑](#footnote-ref-136)
137. Официальный сайт Кондопожского городского суда // URL: http://kondopozhsky.kar.sudrf.ru/ (дата обращения: 29.01.2021).. [↑](#footnote-ref-137)
138. Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 16 марта 2020 г. № 12-пг «О введении режима повышенной готовности» — Запретить проведение на территории Ненецкого автономного округа публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований) // РГ. 2021. 25 янв.; Постановление Правительства Санкт-­Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-­Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Официальный сайт администрации г. Санкт-­Петербурга. URL: https://www.gov.spb.ru/covid-19/dokument/ (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-138)
139. См., напр.: Постановление Губернатора Ставропольского края от 16 марта 2020 г. № 101 «О введении на территории Ставропольского края режима повышенной готовности» // Официальный сайт Ставропольского края. URL: https://www.stavregion.ru// (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-139)
140. Указ Главы Республики Адыгея от 18 марта 2020 г. № 27 «О введении режима повышенной готовности» // Официальный сайт Республики Адыгея. URL: http://www.adygheya.ru/ (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-140)
141. См., напр.: Указ Главы РБ от 18 марта 2020 г. № УГ-111 «О введении режима “Повышенная готовность” на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» // РГ. 2020. [↑](#footnote-ref-141)
142. См., напр.: Указ Губернатора Ульяновской области от 12 марта 2020 г. № 19 «О введении режима повышенной готовности и установлении обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности» // РГ. 2020. 12 нояб. [↑](#footnote-ref-142)
143. См., напр.: Указ Губернатора Владимирской области от 17 марта 2020 г. № 38 «О введении режима повышенной готовности» // РГ. 2020. [↑](#footnote-ref-143)
144. См., напр.: Постановление мэра г. Иркутска от 19 марта 2020 г. № 031-07-16/0 «О введении режима функционирования повышенной готовности для Иркутского городского звена территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202003190001 (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-144)
145. Официальный сайт организации ОВД-ИНФО. URL: https://ovdinfo.org/reports/svoboda-­sobraniy-­v-rossii-­na-­fone-­pandemii (дата обращения: 29.01.2021). [↑](#footnote-ref-145)
146. Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности в первом квартале 2020 года, подготовленного Центром социально-­трудовых прав // Сайт Центра социально-­трудовых прав. URL: http://trudprava.ru/images/2020\_1\_Quart\_Monitoring.pdf (дата обращения: 26.06.2020). [↑](#footnote-ref-146)
147. Одиночные пикеты посчитали нарушением карантинных норм // Коммерсант. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4358516#id1903321 (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-147)
148. Саленко А.В. Свобода мирных собраний: «детские митинги» и «взрослые санкции» // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 48–61. [↑](#footnote-ref-148)
149. См.: Глава СПЧ назвал незаконными задержания участников одиночных пикетов // Официальный сайт СПЧ. URL: http://president-­sovet.ru/presscenter/publications/read/7221 (дата обращения: 20.12.2020). [↑](#footnote-ref-149)
150. Представитель ОБСЕ и комиссар СЕ по правам человека потребовали освободить задержанных в Москве журналистов // Эхо Москвы. URL: https://echo.msk.ru/news/2650771-echo.html (дата обращения: 30.01.2021). [↑](#footnote-ref-150)
151. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // БВС РФ. 2018. № 8. [↑](#footnote-ref-151)
152. Москалькова: пикет нельзя рассматривать как митинг даже во время пандемии // Новостной портал Meduza. URL: https://meduza.io/news/2020/06/23/moskalkova-­piket-­nelzya-­rassmatrivat-­kak-­miting-­dazhe-­vo-­vremya-­pandemii (дата обращения: 20.12.2020). [↑](#footnote-ref-152)
153. СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485. [↑](#footnote-ref-153)
154. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 36. [↑](#footnote-ref-154)
155. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми “О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми” в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» // СЗ РФ. 2019. № 45. Ст. 6407; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области “О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области” в связи с жалобой граждан Н.П. Барановой, А.Г. Круглова и Д.И. Сталина» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3851. [↑](#footnote-ref-155)
156. СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448. [↑](#footnote-ref-156)
157. РГ. 1992. № 32. 8 февр. [↑](#footnote-ref-157)
158. См.: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 631, 635, 670. [↑](#footnote-ref-158)
159. В Минкомсвязи назвали число пользователей интернета в России // Газета.Ру. URL: https://www.gazeta.ru/tech/news/2020/08/30/n\_14866939.shtml (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-159)
160. Союз журналистов России запустит «биржу труда» для работников СМИ // ТАСС. URL: https://tass.ru/ekonomika/10446495 (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-160)
161. Более подробно см. параграф 2.5 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-161)
162. См., напр.: Постановление ЕСПЧ от 3 октября 2017 г. «Дело “Дмитриевский (Dmitriyevskiy) против Российской Федерации”» (жалоба № 42168/06) // Российская хроника Европейского Суда. 2018. № 3; Постановление ЕСПЧ от 9 мая 2018 г. по делу «Стомахин (Stomakhin) против Российской Федерации» (жалоба № 52273/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 11; Постановление ЕСПЧ от 28 августа 2018 г. «Дело “Савва Терентьев (Savva Terentyev) против Российской Федерации”» (жалоба № 10692/09) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 10. [↑](#footnote-ref-162)
163. В США правозащитники заинтересовались атакой на журналиста РИА Новости // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200606/1572551474.html (дата обращения: 18.01.2021). [↑](#footnote-ref-163)
164. В США полицейские несколько раз выстрелили в продюсера Sputnik // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200602/1572355618.html (дата обращения: 18.01.2021). [↑](#footnote-ref-164)
165. МИД потребовал расследовать нападение на журналистов «Первого канала» в США // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/society/news/2020/10/29/845158-mid-­potreboval-­rassledovat-­napadenie-­na-­zhurnalistov-­pervogo-­kanala-­v-ssha (дата обращения: 02.12.2020). [↑](#footnote-ref-165)
166. Захарова: Россия поставит США на вид избиения российских журналистов // Информационно-­аналитический центр «МедиаНьюс». URL: https://news.ru/politics/zaharova-­rossiya-­postavit-­ssha-­na-­vid-­izbieniya-­rossijskih-­zhurnalistov/ (дата обращения: 02.12.2020). [↑](#footnote-ref-166)
167. См. подробнее параграф 2.7 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-167)
168. Демография Латвии в цифрах: 62,5% населения — латыши, число русских сократилось // Спутник Латвия. URL: https://lv.sputniknews.ru/Latvia/20200529/13811034/TsSU-podvelo-­itogi-2019-goda-­demografiya-­Latvii-­v-tsifrakh.html (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-168)
169. МИД прокомментировал санкции Twitter против РИА Новости // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200928/twitter-1577911651.html (дата обращения: 30.09.2020). [↑](#footnote-ref-169)
170. Татьяна Москалькова: международной базе по защите СМИ нужна перезагрузка // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200818/1575901543.html (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-170)
171. См.: Стенограмма встречи Президента Российской Федерации Владимира Путина с членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 10 декабря 2020 г. // Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://president-­sovet.ru/presscenter/news/read/6513/ (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-171)
172. См. подробнее параграф 9.2, главу 6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-172)
173. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2019 г. № 14-КГ19-15 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://vsrf.ru/stor\_pdf.php?id=1850664 (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-173)
174. Постановление ЕСПЧ от 23 июня 2020 г. по делу «Энгельс (Engels) против Российской Федерации» (жалоба № 61919/16) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 11. [↑](#footnote-ref-174)
175. Постановление ЕСПЧ от 23 июня 2020 г. по делу «Булгаков (Bulgakov) против Российской Федерации» (жалоба № 20159/15) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 11. [↑](#footnote-ref-175)
176. Постановление ЕСПЧ от 23 июня 2020 г. по делу «Владимир Харитонов (Vladimir Kharitonov) против Российской Федерации» (жалоба № 10795/14) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 11. [↑](#footnote-ref-176)
177. Постановление ЕСПЧ от 23 июня 2020 г. по делу «ООО “Флавус” и другие (OOO Flavus and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 12468/15 и другие жалобы) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 11. [↑](#footnote-ref-177)
178. Пункт 2 ч. 5 ст. 151 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // РГ. 2006. 29 июля. [↑](#footnote-ref-178)
179. См. параграф 5.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-179)
180. Центр правовой защиты журналистов создан по инициативе СЖР // Российское агентство правовой и судебной информации. URL: http://rapsinews.ru/incident\_news/20200922/306300459.html (дата обращения: 27.09.2020). [↑](#footnote-ref-180)
181. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека от 28 января 2021 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64952 (дата обращения: 17.02.2021). [↑](#footnote-ref-181)
182. Глобальный отчет Digital 2020 // Медиаплатформа Vc.ru. URL: https://vc.ru/future/109699-internet-2020-v-­rossii-­i-mire-­statistika-­i-trendy (дата обращения: 21.04.2020). [↑](#footnote-ref-182)
183. Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001201910110003. [↑](#footnote-ref-183)
184. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2701. [↑](#footnote-ref-184)
185. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3742. [↑](#footnote-ref-185)
186. Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол № 36, раздел VII), № П13-60855 от 2 октября 2020 г.). [↑](#footnote-ref-186)
187. Постановление Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 13 июня 2019 г. № 335п «Об утверждении формы документа, подтверждающего регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета, и порядка его оформления в форме электронного документа» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909180008 (дата обращения: 11.02.2021). [↑](#footnote-ref-187)
188. Подпрограмма «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» // URL: https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-­RU/8babb819-1500962921.doc (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-188)
189. 75-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/64074 (дата обращения: 11.10.2020). [↑](#footnote-ref-189)
190. Рекомендации Совета Европы, касающиеся влияния алгоритмических систем на права человека (приняты Комитетом Министров Совета Европы 8 апреля 2020 г.) // Официальный сайт ООН. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result\_details.aspx?objectid=09000016809e1154 (дата обращения: 19.08.2020). [↑](#footnote-ref-190)
191. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8052. [↑](#footnote-ref-191)
192. См. параграф 3.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-192)
193. См. параграф 5.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-193)
194. См. параграф 3.5 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-194)
195. См. параграф 3.5 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-195)
196. См. параграф 2.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-196)
197. См. параграф 5.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-197)
198. ECtHR. Big Brother Watch and Others v the United Kingdom. Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15. Judgment of 13 September 2018; CJEU. Grand Chamber. Joined Cases C-293/12 and C-594/12. Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others. Requests for a preliminary ruling from the High Court (Ireland) and the Verfassungsgerichtshof Electronic communications. Judgment of 8 April 2014; Joined Cases C-203/15 and C-698/15. Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others. Requests for a preliminary ruling from the Kammarrätten i Stockholm and the Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division). Judgment of 21 December 2016 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/rus&c= (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-198)
199. См. подробнее параграф 2.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-199)
200. Кто нас знает: треть утечек данных пациентов с COVID-19 пришлась на Россию // Сайт газеты «Известия». URL: https://iz.ru/1043482/anastasiia-­gavriliuk/kto-­nas-­znaet-­tret-­utechek-­dannykh-­patcientov-­s-covid-19-prishlas-­na-­rossiiu (дата обращения: 19.08.2020); Утечка данных и абсурдные штрафы: новые достижения цифрового карантина // URL: https://tvrain.ru/teleshow/vechernee\_shou/utechka\_dannyh-509005/ (дата обращения: 25.06.2020); Клиенты Сбербанка попали на черный рынок. Утечка затронула владельцев кредитных карт // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4111863 (дата обращения: 19.08.2020); База данных пошла на второй тур. Личная информация избирателей поступила к хакерам в обработку // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4442021 (дата обращения: 19.08.2020). [↑](#footnote-ref-200)
201. Указ Мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве» // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43708220/ (дата обращения: 24.12.2020). [↑](#footnote-ref-201)
202. Федеральная платформа выдачи цифровых пропусков будет внедрена в 21 субъекте Российской Федерации // URL: https://digital.gov.ru/ru/events/39786/ (дата обращения: 25.06.2020). [↑](#footnote-ref-202)
203. СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3451. [↑](#footnote-ref-203)
204. Власти Москвы еще не удалили персональные данные, полученные для цифровых пропусков // URL: https://tass.ru/obschestvo/8854111 (дата обращения: 24.09.2020). [↑](#footnote-ref-204)
205. Пользователи пожаловались на сбои в приложении для зараженных COVID-19 // URL: https://www.rbc.ru/technology\_and\_media/10/05/2020/5eb83a1c9a79471200098f34 (дата обращения: 25.06.2020). [↑](#footnote-ref-205)
206. См. параграф 5.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-206)
207. В Москве подано около 4 тыс. жалоб на работу приложения «Социальный мониторинг» // URL: https://pravozashitnik.info/news/v-­moskve-­podano-­okolo-4-tys-­zhalob-­na-­rabotu-­prilozheniya-­social-­nyj-­monitoring-4862 (дата обращения: 11.02.2021). [↑](#footnote-ref-207)
208. Работа отечественных судов в условиях пандемии // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.supcourt.ru/press\_center/news/28858/ (дата обращения: 25.06.2020). [↑](#footnote-ref-208)
209. См. подробнее параграф 2.6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-209)
210. Статья 49 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // РГ. 1992. № 32. [↑](#footnote-ref-210)
211. См. главу 10 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-211)
212. См. главу 10 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-212)
213. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. 2021. 11 янв. [↑](#footnote-ref-213)
214. Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» // СЗ РФ. 2019. № 51. Ст. 7491; постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2020 г. № 887 «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в 2020 году» // СЗ РФ. 2020. № 26. Ст. 4115. [↑](#footnote-ref-214)
215. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2700. [↑](#footnote-ref-215)
216. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части предоставления гарантий работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4520. [↑](#footnote-ref-216)
217. Приказ МВД России от 30 июля 2020 г. № 536 «Об утверждении формы ходатайства иностранного гражданина (лица без гражданства) о привлечении его в качестве высококвалифицированного специалиста и порядка его заполнения, а также форм и порядков уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010190050 (дата обращения: 26.01.2021). [↑](#footnote-ref-217)
218. Приказ Минтруда России, Минздрава России от 3 апреля 2020 г. № 187н/№ 268н «О внесении изменения в приложение № 1 к приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 апреля 2011 г. № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005130024 (дата обращения: 26.01.2021). [↑](#footnote-ref-218)
219. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1098757-7 (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-219)
220. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1098759-7 (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-220)
221. В Совете Федерации проходит расширенное совещание на тему «Социальные гарантии и защита граждан» // Канал Совета Федерации на видеохостинге «Ютуб». URL: https://www.youtube.com/watch?v=N1FMZjeaLP4 (дата обращения: 26.01.2021). [↑](#footnote-ref-221)
222. В соответствии с критериями МОТ в качестве безработных учитываются лица, не имеющие работы или доходного занятия, ищущие работу и готовые приступить к ней в обследуемую неделю. [↑](#footnote-ref-222)
223. Занятость и безработица в Российской Федерации в апреле 2020 года (по итогам обследования рабочей силы) // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/free\_doc/2020/b20\_01/100.htm (дата обращения: 29.10.2020); Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2020 года (по итогам обследования рабочей силы) // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/17.htm (дата обращения: 03.02.2020). [↑](#footnote-ref-223)
224. Оперативная информация о ситуации на рынке труда Российской Федерации // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/inform/11 (дата обращения: 03.02.2021); Минтруд назвал число безработных россиян // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20210121/mintrud-1593976479.html (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-224)
225. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2103. [↑](#footnote-ref-225)
226. Портал «Работа в России» // URL: https://trudvsem.ru/ (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-226)
227. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 104-ФЗ «Об особенностях исчисления пособий по временной нетрудоспособности и осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2034. [↑](#footnote-ref-227)
228. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8052. [↑](#footnote-ref-228)
229. См., напр.: Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности во втором квартале 2020 года, подготовленного Центром социально-­трудовых прав // Сайт Центра социально-­трудовых прав. URL: http://trudprava.ru/images/2020\_2\_Quart\_Monitoring.pdf (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-229)
230. О просроченной задолженности по заработной плате на 1 сентября 2020 г. // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/169.htm (дата обращения: 18.12.2020). [↑](#footnote-ref-230)
231. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1022921-7 (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-231)
232. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2311. [↑](#footnote-ref-232)
233. Обучение лиц, пострадавших от последствий распространения коронавирусной инфекции // Работа в России. URL: https://trudvsem.ru/information/pages/support-­employment (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-233)
234. Министр труда и социальной защиты Российской Федерации Антон Котяков: «По всей стране начинают обновляться центры занятости» // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://mintrud.gov.ru/employment/employment/784 (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-234)
235. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // РГ. 2020. № 280. [↑](#footnote-ref-235)
236. См.: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита трудовых прав граждан в Российской Федерации» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doklad\_s\_oblozhkoi%CC%86\_na\_utrverzhdenie\_64\_str.pdf (дата обращений: 20.01.2021). [↑](#footnote-ref-236)
237. Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 352-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6192. [↑](#footnote-ref-237)
238. См.: тематический доклад Уполномоченного «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-238)
239. Занятость и безработица в Российской Федерации в январе 2020 года // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/34.htm (дата обращения: 19.01.2021); Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2020 года // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/241.htm (дата обращения: 03.02.2021); Оперативная информация о ситуации на рынке труда Российской Федерации // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/inform/11 (дата обращения: 03.02.2021); Минтруд назвал число безработных россиян // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20210121/mintrud-1593976479.html (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-239)
240. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 г. № 891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы» // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5103. [↑](#footnote-ref-240)
241. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2321. [↑](#footnote-ref-241)
242. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2020 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Сысоева» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202005210030. [↑](#footnote-ref-242)
243. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1040469-7 (дата обращения: 19.01.2020). [↑](#footnote-ref-243)
244. Михайличенко К.А. Государственная регистрация профсоюза: взгляд Международной организации труда и российская практика // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 123–130. [↑](#footnote-ref-244)
245. В Совете Федерации проходит расширенное совещание на тему «Социальные гарантии и защита граждан» // Канал Совета Федерации на видеохостинге «Ютуб». URL: https://www.youtube.com/watch?v=N1FMZjeaLP4 (дата обращения: 26.01.2021). [↑](#footnote-ref-245)
246. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1762 «О государственной социальной поддержке в 2020–2021 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-­портал правовой информации. 31 октября 2020 г. № 0001202010310004 (дата обращения: 13.11.2020). [↑](#footnote-ref-246)
247. См. подробнее параграф 1.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-247)
248. Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2036. [↑](#footnote-ref-248)
249. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2020 г. № 566 «Об утверждении Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020 и 2021 годах» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2805. [↑](#footnote-ref-249)
250. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2020 г. № 589 «О продлении сроков, определенных приложением № 1 к особенностям реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2908. [↑](#footnote-ref-250)
251. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2281. [↑](#footnote-ref-251)
252. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 420 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и об особенностях предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2277. [↑](#footnote-ref-252)
253. См.: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-253)
254. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 420 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и об особенностях предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2277. [↑](#footnote-ref-254)
255. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» // БВС РФ. 2017. № 8. [↑](#footnote-ref-255)
256. Состоялось расширенное совещание Комитета Совета Федерации по социальной политике, посвященное социальным гарантиям и защите прав граждан // Официальный сайт Совета Федерации Российской Федерации. URL: http://council.gov.ru/events/committees/123265/ (дата обращения: 01.03.2021). [↑](#footnote-ref-256)
257. Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 442-ФЗ «О внесении изменений в статьи 159 и 160 Жилищного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7514. [↑](#footnote-ref-257)
258. По информации Минстроя России (вх. № 16683 от 6 октября 2020 г.) и Минприроды России (вх. № 2255 от 5 февраля 2021 г.) работа в данном направлении ведется. [↑](#footnote-ref-258)
259. Совершенствование законодательства в части повышения качества организации капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах // Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://region.council.gov.ru/activity/activities/round\_tables/121791/ (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-259)
260. См.: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-260)
261. Письмо Банка России от 24 декабря 2020 г. № ИН-06-59/177. [↑](#footnote-ref-261)
262. СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2982. [↑](#footnote-ref-262)
263. См.: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» // РГ. 1995. № 247. 28 дек.; постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «Об утверждении Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации ведомственной целевой программы “Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-­коммунальных услуг” государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1405. [↑](#footnote-ref-263)
264. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. № 303 «Об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 43. [↑](#footnote-ref-264)
265. Письмо МВД России от 22 января 2021 г. № 1/586. [↑](#footnote-ref-265)
266. Письмо МВД России от 21 октября 2020 г. № 1/11839. [↑](#footnote-ref-266)
267. Парламентская газета. URL: https://www.pnp.ru/social/moskalkova-­ocenila-­iniciativu-­o-vozvrashhenii-­indeksacii-­pensiy-­rabotayushhim-­pensioneram.html (дата обращения: 04.02.2021); Москалькова Т.Н. Мораль в законе // РГ. 2020. 6 февр. URL: https://rg.ru/2020/02/06/tatiana-­moskalkova-­vse-­popravki-­v-konstituciiu-­kasaiutsia-­prav-­cheloveka.html (дата обращения: 15.01.2021). [↑](#footnote-ref-267)
268. По данным правления Пенсионного фонда Российской Федерации, с 1 января 2021 г. пенсии неработающим пенсионерам проиндексированы на 6,3%, индексация затронула 32 млн человек, средняя прибавка к пенсии составила 1039 руб. См.: В Совете Федерации проходит расширенное совещание на тему «Социальные гарантии и защита граждан» // Канал Совета Федерации на видеохостинге «Ютуб». URL: https://www.youtube.com/watch?v=N1FMZjeaLP4 (дата обращения: 04.02.2021); Страховые пенсии 32 млн пенсионеров проиндексированы на 6,3% // Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. URL: https://pfr.gov.ru/press\_center/~2021/01/11/218486 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-268)
269. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 12. [↑](#footnote-ref-269)
270. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 1697 «О Временном порядке признания лица инвалидом» // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6790. [↑](#footnote-ref-270)
271. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 400-ФЗ «О внесении изменения в статью 111 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8045. [↑](#footnote-ref-271)
272. В двух регионах РФ запущен пилот по беззаявительному получению средств реабилитации // Официальный сайт ФСС России. URL: https://fss.ru/ru/news/455863/528673.shtml (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-272)
273. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2020 г. № 2086 «О внесении изменения в пункт 8 примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8469. [↑](#footnote-ref-273)
274. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 86-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2016. [↑](#footnote-ref-274)
275. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2020 г. № 2655-р «Об утверждении плана мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2021–2024 годы» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010160027 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-275)
276. Например, см.: постановление Губернатора Московской области от 15 мая 2020 г. № 238-ПГ «Об утверждении Порядка поставки и реализации средств индивидуальной защиты (одноразовых масок) в аптечной сети государственного бюджетного учреждения Московской области “Мособлмедсервис” в целях обеспечения граждан в возрасте 65 лет и старше, имеющих социальную карту жителя Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2020. № 92; приказ Минтруда Чеченской Республики от 27 марта 2020 г. № 02-29/69 «О дополнительном комплексе мер по оказанию социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-276)
277. Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 663. [↑](#footnote-ref-277)
278. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отнесения лиц, награжденных знаком “Житель осажденного Севастополя”, к ветеранам Великой Отечественной войны и установления им правовых гарантий социальной защиты» // СЗ РФ. 2020. № 52. Ст. 8577. [↑](#footnote-ref-278)
279. Министр труда и социальной защиты РФ Антон Котяков: «С 1 июля 2021 года начнется пилотный проект по назначению пенсий по инвалидности в проактивном режиме» // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://mintrud.gov.ru/social/228 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-279)
280. В Совете Федерации проходит расширенное совещание на тему «Социальные гарантии и защита граждан» // Канал Совета Федерации на видеохостинге «Ютуб». URL: https://www.youtube.com/watch?v=N1FMZjeaLP4 (дата обращения: 26.01.2021). [↑](#footnote-ref-280)
281. Как формируется и рассчитывается будущая пенсия // Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. URL: http://www.pfrf.ru/grazdanam/pensions/kak\_form\_bud\_pens/ (дата обращения: 08.12.2020). [↑](#footnote-ref-281)
282. Статья 10 Федерального закона от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190. [↑](#footnote-ref-282)
283. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2020 года № 1942 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом» // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7916. [↑](#footnote-ref-283)
284. Ежемесячные выплаты инвалидам стали выплачивать без заявлений // РГ. URL: https://rg.ru/2020/07/30/ezhemesiachnye-­vyplaty-­invalidam-­stali-­vyplachivat-­bez-­zaiavlenij.html?utm\_source=yxnews&utm\_medium=desktop/ (дата обращения: 20.01.2021). [↑](#footnote-ref-284)
285. Индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида — комплекс оптимальных для инвалида реабилитационных мероприятий, включающий в себя отдельные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации медицинских, профессиональных и других реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию нарушенных функций организма, формирование, восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности. [↑](#footnote-ref-285)
286. СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 951. [↑](#footnote-ref-286)
287. В Совете Федерации проходит расширенное совещание на тему «Социальные гарантии и защита граждан» // Канал Совета Федерации на видеохостинге «Ютуб». URL: https://www.youtube.com/watch?v=N1FMZjeaLP4 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-287)
288. Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1075528-7// (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-288)
289. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 апреля 2020 г. № 227н «О внесении изменений в перечень технических средств реабилитации, протезов и протезно-­ортопедических изделий, в отношении которых уполномоченным органом проводится медико-­техническая экспертиза для определения соответствия приобретенного инвалидом (ветераном) за собственный счет технического средства реабилитации, протеза и протезно-­ортопедического изделия предоставляемым уполномоченным органом техническим средствам реабилитации, протезам и протезно-­ортопедическим изделиям, а также подлежащих замене по истечении установленного срока пользования, если необходимость замены подтверждена заключением медико-­технической экспертизы, утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 23 июля 2019 г. № 521н» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006020048?index=1&rangeSize=1 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-289)
290. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 491-ФЗ «О приобретении отдельных видов товаров, работ, услуг с использованием электронного сертификата» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300026 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-290)
291. Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественных организаций инвалидов от 31 января 2020 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64860 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-291)
292. См.: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-292)
293. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 86-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2016. [↑](#footnote-ref-293)
294. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/968227-7 (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-294)
295. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/886052-7 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-295)
296. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год» // СЗ РФ.  2020. № 14. Ст. 2103. [↑](#footnote-ref-296)
297. См. подробнее параграф 3.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-297)
298. Нацпроект «Демография»: индексация маткапитала, «социальное казначейство» и занятость для всех // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://mintrud.gov.ru/social/demography/142 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-298)
299. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/955885-7 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-299)
300. Министр здравоохранения Российской Федерации выступил в рамках «правительственного часа» // Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://council.gov.ru/events/news/123233/ (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-300)
301. М. Мурашко рассказал на заседании Совета Федерации о мерах по повышению устойчивости системы здравоохранения к новым вызовам // Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://council.gov.ru/events/news/123233/ (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-301)
302. Открытие медицинских центров Минобороны для лечения пациентов с COVID-19 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64535 (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-302)
303. Данные представлены ФГБУ «НМИЦ ПН им. В.П. Сербского». [↑](#footnote-ref-303)
304. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913. [↑](#footnote-ref-304)
305. См.: тематический доклад Уполномоченного «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-305)
306. Отчет о результатах экспертно-­аналитического мероприятия «Оценка эффективности расходования в 2018–2019 годах средств федерального бюджета, направленных на развитие материально-­технической базы детских поликлиник и детских поликлинических отделений медицинских организаций, оказывающих первичную медико-­санитарную помощь» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/84e/84ed13237c0fe2b0dae052063e371cfe.pdf (дата обращения: 11.11.2020). [↑](#footnote-ref-306)
307. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724. [↑](#footnote-ref-307)
308. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 января 2020 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 275. [↑](#footnote-ref-308)
309. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/987162-7 (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-309)
310. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/812687-7 (дата обращения: 29.01.2021). [↑](#footnote-ref-310)
311. Цели в области устойчивого развития. Цель 4: Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/education/ (дата обращения: 20.01.2021). [↑](#footnote-ref-311)
312. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” по вопросам воспитания обучающихся» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5063. [↑](#footnote-ref-312)
313. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // РГ. 2021. 11 янв. [↑](#footnote-ref-313)
314. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”» // СЗ РФ. 2020. № 52. Ст. 8583. [↑](#footnote-ref-314)
315. Паспорт национального проекта «Образование» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-315)
316. Установлен порядок предоставления субсидий на реализацию программы «Земский учитель» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/docs/38349/ (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-316)
317. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1836 «О государственной информационной системе “Современная цифровая образовательная среда”» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7538. [↑](#footnote-ref-317)
318. См.: благодаря нацпроекту «Демография» в России удается решать проблему нехватки мест в детских садах // Первый канал. URL: https://www.1tv.ru/news/2020-12-10/398257-blagodarya\_natsproektu\_demografiya\_v\_rossii\_udaetsya\_reshat\_problemu\_nehvatki\_mest\_v\_detskih\_sadah (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-318)
319. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6970. [↑](#footnote-ref-319)
320. Нижегородские родители выступили против цифрового образования // Федерал пресс. URL: https://fedpress.ru/news/52/society/2616028 (дата обращения: 16.11.2020); Брянские общественники выступили против дистанционного обучения // Интернет-­портал Брянский новости. URL: http://bo32.ru/20201116/bryansknews/socialnaya-­sfera/bryanskie-­obschestvenniki-­vystupili-­protiv-­distancionnogo-­obucheniya (дата обращения: 16.11.2020). [↑](#footnote-ref-320)
321. Письмо ИГП РАН «Охрана прав детей в условиях пандемии COVID-19: международные стандарты и зарубежный опыт» (исх. № 14202/2113.1-08 от 22.10.2020). [↑](#footnote-ref-321)
322. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” по вопросам воспитания обучающихся» // РГ. 2020. № 174. [↑](#footnote-ref-322)
323. Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей // Официальный сайт Института образования. URL: https://ioe.hse.ru/fao\_distant#7 (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-323)
324. Письмо Минпросвещения России от 22 июня 2020 г. № 04-ПГ-МП-28179 // Официально не опубликовано (СПС «КонсультантПлюс»). [↑](#footnote-ref-324)
325. См.: приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 397 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы высшего образования и соответствующие дополнительные профессиональные программы, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2020. № 8; приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 398 «О деятельности организаций, находящихся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» // Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»); приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 28 мая 2020 г. № 692 «О деятельности подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации организаций в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации» // Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://old.minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id\_4=1239&cat=/ru/documents/docs/ (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-325)
326. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 2040 «О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8240. [↑](#footnote-ref-326)
327. Статья 2.1 Закона Ленинградской области от 17 ноября 2017 г. № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201711200003 (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-327)
328. Закон Ленинградской области от 4 декабря 2019 г. № 94-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный сайт Комитета финансов Ленинградской области. URL: https://finance.lenobl.ru/ru/pravovaya-­baza/oblastnoe-­zakondatelstvo/byudzhet-­lo/ob2020/94oz/ (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-328)
329. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5253. [↑](#footnote-ref-329)
330. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598. [↑](#footnote-ref-330)
331. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1075234-7 (дата обращения: 06.02.2021). [↑](#footnote-ref-331)
332. Более подробно вопросы соблюдения и защиты права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья изложены в специальном (тематическом) докладе Уполномоченного «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-332)
333. Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 06.02.2021). [↑](#footnote-ref-333)
334. Бюджетных мест в российских вузах станет больше // Российская газета. URL: https://rg.ru/2020/08/03/biudzhetnyh-­mest-­v-rossijskih-­vuzah-­stanet-­bolshe.html (дата обращения: 06.02.2021). [↑](#footnote-ref-334)
335. Эксперты ОНФ: Дефицит учителей в российских школах за год увеличился // Официальный сайт ОНФ. URL: https://onf.ru/2019/06/24/eksperty-­onf-­deficit-­uchiteley-­v-rossiyskih-­shkolah-­za-­god-­uvelichilsya/ (дата обращения: 06.02.2021). [↑](#footnote-ref-335)
336. См. подробнее параграф 7.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-336)
337. Там же. [↑](#footnote-ref-337)
338. Там же. [↑](#footnote-ref-338)
339. Паспорт национального проекта «Культура», утвержденного по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/KwygvgPq1PWAajAmsABFTSPUvVtEjHrO.pdf (дата обращения: 03.11.2020). [↑](#footnote-ref-339)
340. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-340)
341. СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 28. [↑](#footnote-ref-341)
342. Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1745. [↑](#footnote-ref-342)
343. Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1127. [↑](#footnote-ref-343)
344. Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О качестве и безопасности пищевых продуктов” и статью 37 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1139. [↑](#footnote-ref-344)
345. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р «Об утверждении плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4475. [↑](#footnote-ref-345)
346. Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2243. [↑](#footnote-ref-346)
347. Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2020 г. № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2020. № 26. Ст. 4086; Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2243. [↑](#footnote-ref-347)
348. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 2020 г. № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012170034 (дата обращения: 17.12.2020). [↑](#footnote-ref-348)
349. Выступление заместителя Министра труда и социальной защиты Российской Федерации А.Н. Пудова на совещании Уполномоченного с Комитетом Совета Федерации по социальной политике // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/upolnomochennyj\_vystupila\_na\_sovmestnom\_soveshhanii\_s\_komitetom\_soveta\_federacii (дата обращения: 17.12.2020). [↑](#footnote-ref-349)
350. Численность женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком // ЕМИСС. URL: ЕМИСС // https://fedstat.ru/indicator/59531 (дата обращения: 16.11.2020). [↑](#footnote-ref-350)
351. Статья 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6965. [↑](#footnote-ref-351)
352. Постановление Правительства Московской области от 25 октября 2016 г. № 790/39 «Об утверждении государственной программы Московской области “Жилище” на 2017–2027 годы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2016. № 244. [↑](#footnote-ref-352)
353. См. подробнее параграф 3.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-353)
354. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725. [↑](#footnote-ref-354)
355. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2020 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 21 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гражданина И.В. Николаенко» // СЗ РФ. 2020. № 27. Ст. 4287. [↑](#footnote-ref-355)
356. СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1078996-7 (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-356)
357. СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1070724-7 (дата обращения: 12.02.2021). [↑](#footnote-ref-357)
358. СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/993413-7 (дата обращения: 12.02.2021). [↑](#footnote-ref-358)
359. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. URL: http://deti.gov.ru/documents/reports (дата обращения: 02.03.2021). [↑](#footnote-ref-359)
360. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ga/search/view\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R (дата обращения: 16.10.2020). [↑](#footnote-ref-360)
361. Как протестуют россияне: результаты мониторинга протестной активности в первом квартале 2020 года, подготовленного Центром социально-­трудовых прав // Сайт Центра социально-­трудовых прав. URL: http://trudprava.ru/images/2020\_1\_Quart\_Monitoring.pdf (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-361)
362. Что известно о конфликте вокруг шихана Куштау в Башкирии // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/9237721 (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-362)
363. Разрез в Кузбассе остановил строительство углепогрузочной станции из-­за протестов жителей // ТАСС. URL: https://tass.ru/sibir-­news/8758401 (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-363)
364. См. подробнее параграф 2.5 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-364)
365. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 52. Ст. 7768. [↑](#footnote-ref-365)
366. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 298-ФЗ «О внесении изменения в статью 65 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5057. [↑](#footnote-ref-366)
367. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202010090014. [↑](#footnote-ref-367)
368. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2020 г. № 1521 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6087. [↑](#footnote-ref-368)
369. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2020 г. № 1226 «Об утверждении Правил разработки критериев отнесения объектов всех форм собственности к потенциально опасным объектам» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5456. [↑](#footnote-ref-369)
370. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546. [↑](#footnote-ref-370)
371. Паспорт национального проекта «Экология» // Официальный сайт Минприроды России. URL: https://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/5e7/ecology.pdf (дата обращения: 14.10.2020). [↑](#footnote-ref-371)
372. Минприроды России создает многоуровневую систему подготовки кадров для заповедной системы страны // Официальный сайт Минприроды России. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/minprirody\_rossii\_sozdaet\_mnogourovnevuyu\_sistemu\_podgotovki\_kadrov\_dlya\_zapovednoy\_sistemy\_strany/ (дата обращения: 14.10.2020). [↑](#footnote-ref-372)
373. Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации» // Правозащитная карта России. URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta\_Yadro/prav\_z\_karta/zakon/dokument\_zakon/dokument\_59/dokument\_59web.pdf (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-373)
374. Россия сообщила о своем первом определяемом на национальном уровне вкладе в реализацию Парижского соглашения // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/rossiya\_soobshchila\_o\_svoem\_pervom\_opredelyaemom\_na\_nacionalnom\_urovne\_vklade\_v\_realizaciyu\_parizhskogo\_soglasheniya.html (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-374)
375. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4097. [↑](#footnote-ref-375)
376. Федеральный проект «Сохранение лесов»: выполнено более 70% работ по восстановлению леса в этом году // Официальный сайт Минприроды России. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/federalnyy\_proekt\_sokhranenie\_lesov\_vypolneno\_bolee\_70\_rabot\_po\_vosstanovleniyu\_lesa\_v\_etom\_godu/ (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-376)
377. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/vystuplenie\_tatjany\_moskalkovoj\_na\_koordinacionnom\_sovete\_upolnomochennykh\_dalnevostochnogo\_federalnogo\_okruga (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-377)
378. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2019 г. № 1288 «О внесении изменений в технический регламент о безопасности объектов морского транспорта» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001201910090042. [↑](#footnote-ref-378)
379. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Аудит результативности комплекса мероприятий по оздоровлению реки Волги, реализованных в 2017–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, и их влияния на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 “О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года”» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/0e5/0e55d126ecd64b72a362cccabfa6c5b4.pdf (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-379)
380. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июля 2020 г.) // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: https://www.vsrf.ru/documents/practice/29143/ (дата обращения: 18.01.2021). [↑](#footnote-ref-380)
381. Законопроект № 1076374-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях урегулирования вопросов приобретения гражданами прав на гаражи и земельные участки, на которых они расположены» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1076374-7 (дата обращения: 08.02.2021). [↑](#footnote-ref-381)
382. Закон Ленинградской области от 14 октября 2008 г. № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» // Правовые акты Ленинградской области. URL: https://lenoblpravo.ru/zakon/2008-10-14-n-105-oz/ (дата обращения: 18.01.2021). [↑](#footnote-ref-382)
383. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 г. № 1819 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7523. [↑](#footnote-ref-383)
384. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // РГ. 2021. 12 янв. [↑](#footnote-ref-384)
385. СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133. [↑](#footnote-ref-385)
386. Повестка дня в области устойчивого развития // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-­agenda/ (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-386)
387. Здесь и выше приводятся статистические данные сборника МВД России «Краткая характеристика преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года» // URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/21551069 (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-387)
388. Там же. [↑](#footnote-ref-388)
389. Сергей Лебедев подвел итоги деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России // URL: https://news.rambler.ru/crime/45756395/?utm\_content=news\_media&utm\_medium=read\_more&utm\_source=copylink (дата обращения: 15.02.2021). [↑](#footnote-ref-389)
390. Оперативные данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2020 год // URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79 (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-390)
391. Здесь и выше приводятся статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации (данные о количестве рассмотренных жалоб и количестве выявленных нарушений никогда не совпадают, поскольку прокурор, проверяя материал об отказе в возбуждении уголовного дела или уголовное дело, не связан только доводами обращения. Кроме того, прокурором выявляются нарушения инициативно). [↑](#footnote-ref-391)
392. Данные статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // URL: http://www.cdep.ru/ (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-392)
393. Официальный сайт ЕСПЧ // URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c= (дата обращения: 17.02.2021). [↑](#footnote-ref-393)
394. См. подробнее параграфы 4.2 и 4.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-394)
395. Письмо Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 26 февраля 2021 г. № СД–АГ / 72 [↑](#footnote-ref-395)
396. РГ. 2016. № 277. 7 дек. [↑](#footnote-ref-396)
397. Пункт 1 ст. 6 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3. [↑](#footnote-ref-397)
398. Часть 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации; ст. 7 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»; ст. 4 УК РФ; ч. 4 ст. 15 УПК РФ. [↑](#footnote-ref-398)
399. См.: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Президиума Совета судей Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 821 «О приостановлении личного приема граждан в судах» // Доступ из СПС «Консультант­Плюс»; Порядок проведения судебных заседаний с использованием видео-­конференц-­связи и системы веб-­конференции уточнен Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Президиума Совета судей Российской Федерации от 29 апреля 2020 г. № 822 // Официальный сайт ВС РФ. URL: https://www.vsrf.ru/press\_center/news/28877/ (дата обращения: 19.05.2020). [↑](#footnote-ref-399)
400. МВД России. Объявление на официальном сайте. Режим работы Приемной МВД России для граждан // Официальный сайт. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/help/Priemnaja\_MVD\_Rossii (дата обращения: 29.06.2020). [↑](#footnote-ref-400)
401. БВС РФ. 2020. № 5. Май. [↑](#footnote-ref-401)
402. Иные вопросы, связанные с особенностями расследования и рассмотрения дел в суде в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, а также предложения по их законодательному регулированию освещены в тематическом докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-402)
403. Совещание с постоянными членами Совета Безопасности // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64001 (дата обращения: 17.02.2021). [↑](#footnote-ref-403)
404. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 243-ФЗ «О внесении изменения в статью 61 Уголовно-­процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5002. [↑](#footnote-ref-404)
405. СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1112019-7 (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-405)
406. См. подробнее параграф 4.2 настоящего Доклада. [↑](#footnote-ref-406)
407. См.: ст. 10, 11 Всеобщей декларации прав человека // РГ. 1998. 10 дек.; ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3; ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации; ст. 7 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; ст. 4 УК РФ; ч. 4 ст. 15 УПК РФ. [↑](#footnote-ref-407)
408. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2020 г. // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result (дата обращения: 15.02.2021). [↑](#footnote-ref-408)
409. РГ. 2020. № 138. 26 июня. [↑](#footnote-ref-409)
410. РГ. 2013. № 294. 27 дек. [↑](#footnote-ref-410)
411. См.: Статистические данные Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2020 года // URL: www.cdep.ru (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-411)
412. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2020 г. № 77-12/2020 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-412)
413. См, например: Постановление ЕСПЧ от 16 января 2020 г. «Дело “Дигай и другие (Digay and Others) против России”» (жалобы № 34645/17 и др.) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200325 (дата обращения: 16.02.2021); Постановление ЕСПЧ от 4 февраля 2020 г. «Дело “Ботов (Botov and Others) против России”» (жалоба № 22463/07 и др.) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200722 (дата обращения: 16.02.2021); Постановление ЕСПЧ от 3 марта 2020 г. «Дело “Авдюков и другие (Avdyukov and Others) против России”» (жалоба № 33373/07 и др.) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201546 (дата обращения: 16.02.2021); Постановление ЕСПЧ от 10 марта 2020 г. «Дело “Кривов (Krivov) против России”» (жалоба № 71862/13) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201645 (дата обращения: 16.02.2021); Постановление ЕСПЧ от 30 июля 2020 г. «Дело “Максутов и другие (Maksutov and Others) против России”» (жалоба № 33982/17 и др.) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203973 (дата обращения: 25.01.2021); Постановление ЕСПЧ от 26 ноября 2020 г. «Дело “Тяжков (Tyazhkov) против России”» (жалобы № 4672/19, 14373/19) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206205 (дата обращения: 16.02.2021); Постановление ЕСПЧ от 10 декабря 2020 г. «Дело “Малышев и другие (Malyshev and Others) против России”» (жалобы № 9209/11 и др.) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206361 (дата обращения: 16.02.2021); и др. [↑](#footnote-ref-413)
414. Необходимо отметить, что значительная часть этой суммы является компенсацией за нарушение ст. 3 Конвенции (жестокое обращение со стороны правоохранительных органов), на которое жаловалась часть заявителей по рассмат­риваемым постановлениям. Также она включает компенсацию за нарушение ст. 13 Конвенции (отсутствие эффективного расследования фактов жестокого обращения) и иных нарушений ст. 5 Конвенции (например, чрезмерно длительное рассмотрение апелляции) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c= (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-414)
415. Лебедев В.М. Осуждению не подлежит // РГ. 2020. № 231. 13 окт. [↑](#footnote-ref-415)
416. Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 6 (2020) (подготовлен Верховным Судом Российской Федерации) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-416)
417. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163. [↑](#footnote-ref-417)
418. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № 767-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2018 г. № 2010-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2019 г. № 2375-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2020 г. № 1424-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 1863-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-418)
419. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 12. [↑](#footnote-ref-419)
420. Постановление по жалобе № 37735/09 «А. против Российской Федерации» (вынесено 12 ноября 2019 г., вступило в силу 12 февраля 2020 г.) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 6. [↑](#footnote-ref-420)
421. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // URL: https://sledcom.ru/document/1060 (дата обращения: 15.02.2021). [↑](#footnote-ref-421)
422. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // РГ. 2002. № 100. 5 июня. [↑](#footnote-ref-422)
423. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью “Агентство корпоративной безопасности” и гражданина В.В. Макеева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-423)
424. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-­процессуального кодекса РСФСР и пункте 15 части второй статьи 16 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступ­лений”, в связи с жалобами граждан А.П. Голомидова, В.Г. Кислицина и И.В. Москвичева» // РГ. 2001. № 223. 14 нояб. [↑](#footnote-ref-424)
425. Минюст России предложил ввести уголовную ответственность за воспрепятствование деятельности адвоката // СПС «Гарант». URL: http://www.garant.ru/news/1409518/#ixzz6mdHaEPhZ (дата обращения: 15.02.2021). [↑](#footnote-ref-425)
426. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 9. [↑](#footnote-ref-426)
427. СОЗД ГАС «Законотворчество» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/587542-7 (дата обращения: 16.02.2021). [↑](#footnote-ref-427)
428. Комментарий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой // URL: https://ombudsmanrf.org/news/v\_mire/view/iniciativa\_upolnomochennogo\_ob\_otmene\_kletok\_v\_zalakh\_sudebnykh\_zasedanij (дата обращения: 17.02.2021). [↑](#footnote-ref-428)
429. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-429)
430. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 114–116. [↑](#footnote-ref-430)
431. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» // РГ. 2010. № 147. 7 июля; приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» // Законность. 2008. № 2. [↑](#footnote-ref-431)
432. Заседание Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству // URL: http://legislation.council.gov.ru/activity/sessions/112865/ (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-432)
433. Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64638 (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-433)
434. Пострадавшие от преступлений: в надежде на справедливость. Всероссийский опрос ВЦИОМ. 2017 г., 1600 респондентов в 82 субъектах Российской Федерации // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=536 (дата обращения: 14.10.2020). [↑](#footnote-ref-434)
435. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2019 г. № 66-АПУ19-10сп // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-435)
436. РГ. 2020. № 240. 23 окт. [↑](#footnote-ref-436)
437. Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита прав потерпевших в уголовном процессе» // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/106171\_25.12\_sborka\_LowRes.pdf (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-437)
438. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019\_fin\_compressed.pdf (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-438)
439. Масленникова Л.Н. К вопросу о первых результатах реализации научного проекта № 18-29-16018 «Концепция построе­ния уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий» // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 1. С. 70–87. [↑](#footnote-ref-439)
440. См. параграф 4.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-440)
441. Совет Европы и Россия. Сборник документов. М., 2004. С. 474–476. [↑](#footnote-ref-441)
442. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-442)
443. См. подробнее параграфы 5.2 и 5.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-443)
444. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям // Портал судебной статистики. URL: http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 18.01.2021). [↑](#footnote-ref-444)
445. Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69. [↑](#footnote-ref-445)
446. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447 (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-446)
447. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: https://regulation.gov.ru/ (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-447)
448. См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // РГ. 2005. 9 апр. [↑](#footnote-ref-448)
449. Социальный мониторинг // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: https://www.mos.ru/city/projects/monitoring/ (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-449)
450. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 октября 2020 г. № 2375-О «По жалобе гражданина Милова Владимира Станиславовича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision499631.pdf (дата обращения: 25.01.2021). [↑](#footnote-ref-450)
451. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7 (дата обращения: 12.02.2021). [↑](#footnote-ref-451)
452. СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2026. [↑](#footnote-ref-452)
453. СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4748. [↑](#footnote-ref-453)
454. Коллегия ФСИН России «О мерах, принимаемых по соблюдению прав человека в учреждениях уголовно-­исполнительной системы Российской Федерации» // URL: https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT\_ID=525590 (дата обращения: 17.11.2020). [↑](#footnote-ref-454)
455. Научно-­методическое пособие «Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания» // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/Metod\_ takt\_rassm\_26.11.2020.pdf (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-455)
456. Заседание коллегии Генпрокуратуры России // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/60100 (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-456)
457. Официальный сайт Европейского Суда по правам человека // URL: https://www.echr.coe.int /Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c= (дата обращения: 21.10.2020). [↑](#footnote-ref-457)
458. Больная тема. Применение силы к заключенным взято под особый контроль // РГ. 2020. 12 окт. [↑](#footnote-ref-458)
459. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания принят резолюцией 57/199 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 февраля 2002 г. // Официальный сайт ООН. https://www.un.org/ru/documents/decl\_conv/conventions/torture\_prot.shtml (дата обращения: 21.12.2020). [↑](#footnote-ref-459)
460. Доклад о деятельности Уполномоченного за 2018 год. С. 183; Доклад о деятельности Уполномоченного за 2019 год. С. 209. [↑](#footnote-ref-460)
461. Закон Республики Казахстан от 2 июля 2013 г. № 111-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» // Параграф. URL: zakon.kz (дата обращения: 21.11.2020); Уголовно-­исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 234-V (с изм. и доп. по состоянию на 7 июля 2020 г.) // Параграф. URL: zakon.kz (дата обращения: 21.11.2020). [↑](#footnote-ref-461)
462. Указ Президента Республики Узбекистан об утверждении Национальной стратегии Республики Узбекистан по правам человека // «Национальный правовой информационный центр “Адолат” при Министерстве юстиции Республики Узбекистан». URL: https://lex.uz/ru/docs/4872357 (дата обращения: 21.11.2020). [↑](#footnote-ref-462)
463. Отчет о заседании коллегии Федеральной службы исполнения наказаний по вопросу «О мерах, принимаемых по соблюдению прав человека в учреждениях уголовно-­исполнительной системы Российской Федерации» // Официальный сайт ФСИН России. URL: https://fsin.gov.ru/fsin/college/%D0%9E%D0%A2%D0%A7%D0%95%D0%A2%20071020.pdf (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-463)
464. См.: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-464)
465. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 52. Ст. 7812. Вступил в силу с 27 января 2020 г. [↑](#footnote-ref-465)
466. Решение Европейского Суда по правам человека по делу № 41743/17 «Шмелев и другие против России» // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://europeancourt-­help.ru/delo-%E2%84%96-41743-17-evgenij-­mixajlovich-­shmelyov-­protiv-­rossii/ (дата обращения: 28.09.2020). [↑](#footnote-ref-466)
467. РГ. 2020. № 72. 3 апр. [↑](#footnote-ref-467)
468. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» // СЗ РФ. 2004. № 7. Ст. 524. [↑](#footnote-ref-468)
469. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 608. [↑](#footnote-ref-469)
470. См. подробнее параграф 5.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-470)
471. См. параграф 5.3 настоящего доклада, а также Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита трудовых прав граждан». [↑](#footnote-ref-471)
472. Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-472)
473. Состоялось заседание коллегии ФСИН России по вопросу «О мерах, принимаемых по соблюдению прав человека в учреждениях уголовно-­исполнительной системы Российской Федерации» // Официальный сайт ФСИН России. URL: https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT\_ID=525590&sphrase\_id=1429568 (дата обращения: 27.01.2021). [↑](#footnote-ref-473)
474. См.: URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/269379-7 (дата обращения: 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-474)
475. См.: Состояние преступности в России (январь — декабрь 2020 года) // ГИАЦ МВД России. URL:https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184 (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-475)
476. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» // СЗ РФ. 2004. № 7. Ст. 524. [↑](#footnote-ref-476)
477. СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2026. [↑](#footnote-ref-477)
478. Интервью Константина Чуйченко ТАСС, опубликованное 28 декабря 2020 г. на официальном сайте Минюста России // Официальный сайт Минюста России. URL: https://minjust.gov.ru/ru/events/48290/ (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-478)
479. Федеральный закон от 18 июля 2019 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-­исполнительный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 29. Ст. 3846. [↑](#footnote-ref-479)
480. Омбудсмен приняла участие в Пятых Абрамкинских пенитенциарных чтениях // URL: http://ombudsman-­vrn.ru/index.php/vzaimodeistvie-­s-grazdanskim-­obshestvom/2149-ombudsmen-­prinyala-­uchastie-­v-pyatykh-­abramkinskikh-­penitentsiarnykh-­chteniyakh (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-480)
481. Практика уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по вопросу ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы (пенитенциарная и постпенитенциарная социализация): аналитический материал. 2020. С. 4. [↑](#footnote-ref-481)
482. Из выступления заместителя директора департамента занятости населения Минтруда России Олега Губарева на Всероссийской конференции «Ресоциализация и адаптация осужденных граждан как необходимое условие предупреждения и успешной профилактики рецидивной преступности в Российской Федерации» (Общественная палата, 25 октября 2019 г.) // Официальный сайт Общественной палаты России. URL: https://oprf.ru/press/news/2019/newsitem/50917 (дата обращения: 16.12.2020). [↑](#footnote-ref-482)
483. Практика уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по вопросу ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы (пенитенциарная и постпенитенциарная социализация): аналитический материал. 2020. С. 4. [↑](#footnote-ref-483)
484. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1085826-7 (дата обращения: 28.01.2021). [↑](#footnote-ref-484)
485. СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725. [↑](#footnote-ref-485)
486. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-486)
487. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 7007. [↑](#footnote-ref-487)
488. Распоряжение Губернатора Санкт‑Петербурга от 28 февраля 2000 г. №206-р // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-488)
489. Практика уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по вопросу ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы (пенитенциарная и постпенитенциарная социализация): аналитический материал. 2020. С. 14. [↑](#footnote-ref-489)
490. См.: Анисимова Л.В. Социальная адаптация: элемент безопасности и стабильности общества // Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 48–55. [↑](#footnote-ref-490)
491. Официальный портал правовой информации Республики Татарстан // URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa\_kabmin/post (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-491)
492. Практика уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по вопросу ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы (пенитенциарная и постпенитенциарная социализация): аналитический материал. 2020. С. 15. [↑](#footnote-ref-492)
493. Как бывшим осужденным помогают адаптироваться на свободе? // 7-й канал Красноярск. URL: https://www.trk7.ru/news/110286.html (дата обращения: 02.02.2021). [↑](#footnote-ref-493)
494. См.: Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. [↑](#footnote-ref-494)
495. СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789. [↑](#footnote-ref-495)
496. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258 (дата обращения: 24.01.2021). [↑](#footnote-ref-496)
497. Годовой отчет МВД России о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2019 год // Официальный сайт МВД России. URL: https://media.mvd.ru/files/embed/1789925 (дата обращения: 19.11.2020). [↑](#footnote-ref-497)
498. Человек из ниоткуда // РГ. 2017. 8 нояб. [↑](#footnote-ref-498)
499. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. С. 235. [↑](#footnote-ref-499)
500. Постановление ЕСПЧ от 17 июля 2014 г. «Дело “Свинаренко и Сляднев (Svinarenko and Slyadnev) против Российской Федерации”» (жалобы № 32541/08, 43441/08) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 11(11); Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации 1 (2014) / Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 декабря 2014 г. // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. Практика Европейского суда по правам человека. С. 145–147. URL: http://www.vsrf.ru/documents/practice/15143/ (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-500)
501. СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/587542-7 (дата обращения: 03.02.2021). [↑](#footnote-ref-501)
502. Пункт 9.1.1 Протокола заседания Оперативного штаба ФСИН России по предупреждению распространения коронавирусной инфекции COVID-19 от 20 мая 2020 г. № 5. Направлен начальникам территориальных органов ФСИН России главным государственным санитарным врачом ФСИН России Галкиным А.А. 21 мая 2020 г. № 22-31147 // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/foiv051 (дата обращения: 04.02.2021). [↑](#footnote-ref-502)
503. Вступительное слово Генерального директора на пресс-брифинге по COVID-19 11 марта 2020 г. // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-­director-­general-­s-opening-­remarks-­at-­the-­media-­briefing-­on-­covid-19---11-march-2020 (дата обращения: 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-503)
504. См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-­эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-­эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082; Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // РГ. 2020. № 75. 8 апр.; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825. [↑](#footnote-ref-504)
505. Статья 11 Европейской социальной хартии от 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67. [↑](#footnote-ref-505)
506. См.: специальный (тематический) доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-506)
507. Отчет Минюста России по итогам анализа практики применения нормативных правовых актов, принятых в целях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Официальный сайт Минюста России. URL: http://minjust.gov.ru/ru/novosti/minyust-­rossii-­zavershil-­rabotu-­po-­analizu-­praktiki-­primeneniya-­normativnyh-­pravovyh-­aktov (дата обращения: 07.06.2020). [↑](#footnote-ref-507)
508. См.: Международный вебинар «Covid-19 и омбудсмен — ответ на вызов пандемии» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/mezhdunarodnyj\_vebinar\_laquocovid19\_i\_ombudsmen\_\_otvet\_na\_vyzov\_pandemiiraquo (дата обращения: 04.02.2020); Уроки пандемии: новые реалии правочеловеческого измерения // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/na\_mezhdunarodnoj\_konferencii\_obsudili\_zashhitu\_prav\_cheloveka\_v\_period\_pandemii (дата обращения: 04.02.2020); Выступление на онлайн-­семинаре с представителями Совета Европы «Соблюдение международных стандартов в области прав человека в рамках эпидемии COVID-19» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/tatjana\_moskalkova\_provela\_onlajn\_seminar\_sovmestno\_s\_sovetom\_evropy (дата обращения: 04.02.2020); Интервью «России 24»: Мировая пандемия поставила целый ряд вопросов в сфере прав человека // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/tatjana\_moskalkova:\_mirovaja\_pandemija\_postavila\_celyj\_rjad\_voprosov\_v\_sfere\_prav\_cheloveka (дата обращения: 04.02.2020); Выступление на Петербургском Международном юридическом форуме 9 ½: законы коронавируса // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti\_upolnomochennogo/view/tatjana\_moskalkova\_vystupila\_na\_peterburgskom\_mezhdunarodnom\_juridicheskom\_forume (дата обращения: 04.02.2020); и др. [↑](#footnote-ref-508)
509. См. подробнее параграф 3.3 настоящего доклада; тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита прав инвалидов в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-509)
510. Минтруд предложил закрыть на карантин психоневрологические интернаты и дома престарелых // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/8316337 (дата обращения: 23.04.2020). [↑](#footnote-ref-510)
511. Всероссийский центр изучения общественного мнения. «Общество и пандемия. Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России». С. 137 // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/index.php?id=237&uid=10599 (дата обращения: 23.10.2020). [↑](#footnote-ref-511)
512. См. подробнее параграф 9.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-512)
513. См. параграф 5.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-513)
514. См. подробнее: Жданов Ю.Н., Кузнецов С.К., Овчинский В.С. COVID-19: преступность, кибербезопасность, общество, полиция. М.: Международные отношения. 2020. С. 259–299. [↑](#footnote-ref-514)
515. Например, в Республике Башкортостан планировалось, что торговые сети — партнеры проекта будут предоставлять обладателям «ковид-­паспорта» скидки, прошедшим вакцинацию учителям — доплаты и дополнительные дни отдыха, для привитых граждан старше 65 лет будут сняты противоэпидемические ограничения (см.: РГ. 2021. 18 янв.). [↑](#footnote-ref-515)
516. РГ. 2020. 24 дек. [↑](#footnote-ref-516)
517. См. подробнее параграф 3.4 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-517)
518. Поручение Роспотребнадзору по итогам состоявшегося 23 ноября 2020 г. заседания президиума Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-518)
519. Из выступления Председателя Правительства Российской Федерации Татьяны Алексеевны Голиковой на заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека 24 ноября 2020 г. [↑](#footnote-ref-519)
520. Поручение Правительства Российской Федерации «О решениях по итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-520)
521. Голикова: Массовая вакцинация начнется 18 января // РГ. 2021. 15 янв. [↑](#footnote-ref-521)
522. В России началась массовая вакцинация от COVID-19 // РГ. 2021. 18 янв. [↑](#footnote-ref-522)
523. См. подробнее параграф 4.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-523)
524. См. подробнее параграф 5.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-524)
525. См. подробнее параграфы 2.2 и 8.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-525)
526. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 433 «Об утверждении Положения об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2287. [↑](#footnote-ref-526)
527. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2020 г. № 1209 «Об утверждении Правил оказания экстренной помощи туристам и Правил финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из резервного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма» // РГ. 2020. №181. 17 авг. [↑](#footnote-ref-527)
528. См. подробнее параграф 3.1 настоящего доклада; тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита трудовых прав в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-528)
529. См. подробнее параграф 3.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-529)
530. См. подробнее параграфы 2.2 и 5.4 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-530)
531. См. подробнее параграф 3.5 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-531)
532. См. параграф 2.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-532)
533. См.: п. «и» ч. 7 Указа Президента Российской Федерации от 4 января 2021 г. № 12 «Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202101040020 (дата обращения: 08.02.2021). [↑](#footnote-ref-533)
534. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2573. [↑](#footnote-ref-534)
535. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2020 г. № 1170-р «О внесении изменений в распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р и от 27 марта 2020 г. № 763-р» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 3025. [↑](#footnote-ref-535)
536. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1511-р «О внесении изменений в распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р и от 27 марта 2020 г. № 763-р» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3842. [↑](#footnote-ref-536)
537. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 685 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3267. [↑](#footnote-ref-537)
538. См. подробнее главу 10 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-538)
539. См. подробнее параграф 9.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-539)
540. См. подробнее параграф 8.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-540)
541. См. подробнее параграф 8.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-541)
542. См. подробнее параграф 8.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-542)
543. См. подробнее параграф 7.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-543)
544. См. подробнее параграф 9.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-544)
545. См. подробнее параграф 9.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-545)
546. СОЗД ГАС «Законотворчество» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/ (дата обращения: 21.01.2021). [↑](#footnote-ref-546)
547. СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416. [↑](#footnote-ref-547)
548. Москалькова Т.Н. Мораль в законе // РГ. 2020. 6 февр. [↑](#footnote-ref-548)
549. Путин поручил проработать вопрос индексации пенсий работающих пенсионеров // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/society/news/2021/01/04/853313-putin-­poruchil-­prorabotat-­vopros-­indeksatsii-­pensii-­rabotayuschih-­pensionerov (дата обращения: 15.01.2021). [↑](#footnote-ref-549)
550. Москалькова Т.Н. призвала индексировать пенсии работающим пенсионерам // РИА «Новости». URL: https://ria.ru/20201102/pensii-1582620412.html (дата обращения: 15.01.2021). [↑](#footnote-ref-550)
551. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7197. [↑](#footnote-ref-551)
552. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061. [↑](#footnote-ref-552)
553. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8029. [↑](#footnote-ref-553)
554. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // РГ. 2020. 11 дек. [↑](#footnote-ref-554)
555. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // РГ. 2021. 11 янв. [↑](#footnote-ref-555)
556. См., например: Москалькова Т.Н. Мораль в законе // РГ. 2020. 6 февр.; *Она же*. Информирование россиян о реализации поправок к Конституции нужно усилить // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/9892277 (дата обращения: 21.01.2021). [↑](#footnote-ref-556)
557. См. подробнее главу 6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-557)
558. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 18.04.2020; Указ Президента Российской Федерации от 23 сентября 2020 г. № 580 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 “О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)”» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 23.09.2020. [↑](#footnote-ref-558)
559. См. подробнее главу 6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-559)
560. См. подробнее главу 6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-560)
561. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 685 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3267. [↑](#footnote-ref-561)
562. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 433 «Об утверждении Положения об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2287 (действовало до 1 июля 2020 г.). [↑](#footnote-ref-562)
563. СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640. [↑](#footnote-ref-563)
564. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7196. [↑](#footnote-ref-564)
565. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в статью 69 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2709; Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ «О внесении изменения в статью 56 Уголовно-­процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2708. [↑](#footnote-ref-565)
566. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 510-ФЗ «О внесении изменений в статью 16.1 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Официальный интернет-­портал правовой информации. Номер опубликования: 0001202012300047. [↑](#footnote-ref-566)
567. Федеральный закон от 17 февраля 2021 г. № 7-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // РГ. 2021. № 36. 19 февр. [↑](#footnote-ref-567)
568. См. подробнее параграф 3.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-568)
569. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 86-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2016. [↑](#footnote-ref-569)
570. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2019. [↑](#footnote-ref-570)
571. См. подробнее параграф 2.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-571)
572. Там же. [↑](#footnote-ref-572)
573. СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 590. [↑](#footnote-ref-573)
574. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в статью 2381 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2025. [↑](#footnote-ref-574)
575. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 243-ФЗ «О внесении изменения в статью 61 Уголовно-­процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5002. [↑](#footnote-ref-575)
576. См. параграф 5.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-576)
577. См. параграф 5.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-577)
578. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступает в силу с 1 июля 2021 г. // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 31.07.2020; Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Официальный интернет-­портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 31.07.2020. [↑](#footnote-ref-578)
579. СОЗД ГАС «Законотворчество» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7 (дата обращения: 15.01.2021). [↑](#footnote-ref-579)
580. См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // CЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725. [↑](#footnote-ref-580)
581. См. подробнее параграф 9.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-581)
582. Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/Bjulleten\_2020.pdf (дата обращения: 12.10.2020). [↑](#footnote-ref-582)
583. Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 9 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/Bjulleten\_2020\_9\_sokr.pdf (дата обращения: 02.12.2020). [↑](#footnote-ref-583)
584. Защита, поддержка и развитие института омбудсмена / Protection, Promotion and Development of the Ombudsman Institution. М., 2020. [↑](#footnote-ref-584)
585. Владимир Путин выступил с видеообращением на пленарном заседании юбилейной, 75‑й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64074 (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-585)
586. Официальный сайт ООН // URL: https://undocs.org/ru/A/C.3/74/L.62 (дата обращения: 08.12.2020). [↑](#footnote-ref-586)
587. Официальный сайт ВОЗ. URL: https://www.who.int/publications/i/item/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-587)
588. Официальный сайт ООН. URL: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-588)
589. Руководство для государств-членов «Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса COVID-19» SG/Inf(2020)11 от 7 апреля 2020 г. // URL: https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-toolkit-for-member-states-during-the-covid-19-sanitary-/16809e3992 (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-589)
590. Рекомендация 2180 (2020) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права» (утверждена 13 октября 2020 г.) // URL: https://pace.coe.int/en/files/28772/html (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-590)
591. Заявление Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания о принципах обращения с лицами, лишенными свободы в контексте пандемии COVID-19, 20 марта 2020 года // URL: https://rm.coe.int/16809cfa4b (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-591)
592. См.: Москалькова Т.Н. Защита прав человека в России в условиях пандемии // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2020. № 4. Специальный выпуск «Права человека в карантине». С. 48–63 // Развитие правовых систем; Она же. Защита прав человека в условиях пандемии // Демократизация и права человека. 2020. № 2(86). С. 121–128. [↑](#footnote-ref-592)
593. Резолюция IV Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/Rezoljucija\_IV\_Mezhdunarodnoj\_konferencii\_2020.pdf (дата обращения: 20.01.2021). [↑](#footnote-ref-593)
594. См. подробнее параграф 8.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-594)
595. Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/publikacii/-/asset\_publisher/nTzOQTrrCFd0/content/id/4025481 (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-595)
596. См., например: Europe: turning rhetoric into reality: new monitoring mechanism at european borders should ensure fundamental rights and accountability (Европа: превращение риторики в реальность: новый механизм мониторинга на европейских границах должен обеспечить основные права и подотчетность). URL: https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/3320/2020/en/ (дата обращения: 11.01.2021); Ukraine: not a private matter: domestic and sexual violence against women in eastern Ukraine (Украина: не частное дело: бытовое и сексуальное насилие в отношении женщин на востоке Украины). URL: https://www.amnesty.org/en/documents/eur50/3255/2020/en/ (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-596)
597. См., например: Living in Chains: Shackling of People with Psychosocial Disabilities Worldwide (Жизнь в кандалах: сковывание людей с психосоциальными расстройствами в мире). URL: https://www.hrw.org/report/2020/10/06/living-chains/shackling-people-psychosocial-disabilities-worldwide (дата обращения: 11.01.2021); What democracy looks like: Protecting Voting Rights in the US during the COVID-19 Pandemic (Как выглядит демократия: защита избирательных прав в США в период пандемии). URL: https://www.hrw.org/report/2020/09/22/what-democracy-looks/protecting-voting-rights-us-during-covid-19-pandemic (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-597)
598. State Language Law of Ukraine fails to strike balance between strengthening Ukrainian and safeguarding minorities’ linguistic rights, says Venice Commission // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://search.coe.int/directorate\_of\_communications/Pages/result\_details.aspx?ObjectId=09000016809933ef (дата обращения: 08.12.2020). [↑](#footnote-ref-598)
599. См. параграф 8.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-599)
600. Принципы защиты и укрепления института омбудсмена («Венецианские принципы») приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (г. Венеция, 15–16 марта 2019 г.), одобрены Комитетом министров на 13450-м заседании заместителей министров, Парламентской ассамблеей Совета Европы, Резолюцией 2301 (2019) от 2 октября 2019 г., Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, Резолюцией 451(2019) от 30 октября 2019 г. // URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-600)
601. Рекомендация CM/ Rec (2019) Комитета Министров государствам-членам о совершенствовании института Омбудсмена // URL: https://rm.coe.int/090000168098392f (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-601)
602. Официальный сайт ООН // URL: https://undocs.org/en/A/RES/75/186 (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-602)
603. См. параграф 8.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-603)
604. Комментарий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о соблюдении Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах // Официальный сайт ООН. URL: https://tbinternet.ohchr.org/\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fIFL%2fRUS%2f42357&Lang=en (дата обращения: 26.12.2020). [↑](#footnote-ref-604)
605. Комментарий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о соблюдении Российской Федерацией Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин // Официальный сайт ООН. URL: https://tbinternet.ohchr.org/\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fIFL%2fRUS%2f42396&Lang=en (дата обращения: 26.12.2020). [↑](#footnote-ref-605)
606. United Nations Human Rights Report 2019 // URL: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHRreport2019.pdf, с. 353–355 (дата обращения: 03.01.2021). [↑](#footnote-ref-606)
607. Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2020 г. № 375 «Об утверждении состава Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 05.06.2020. [↑](#footnote-ref-607)
608. Поручение Президента Российской Федерации от 16 августа 2020 г. № Пр-1285. [↑](#footnote-ref-608)
609. В частности, Уполномоченный сообщила, что в рамках Федеральной целевой программы по развитию Крыма до 2022 г., на которую выделено $180 млн, реализуются меры по реабилитации репрессированных народов. В 2014–2019 гг. в интересах групп ранее репрессированных граждан возведена целая серия социально важных объектов. Заканчивается строительство соборной мечети Крыма в Симферополе, которая откроется в 2021 г. [↑](#footnote-ref-609)
610. Защита, поддержка и развитие института омбудсмена = Protection, Promotion and Development of the Ombudsman Institution. М.: Деловой Стиль, 2020. 86 с. [↑](#footnote-ref-610)
611. Исследование по вопросам предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием, в том числе в ситуациях социального неблагополучия, в Российской Федерации (на основе анализа российской нормативно-правовой базы и обобщения передовых практик) // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/VAW\_Report\_2020\_rus\_web.pdf (дата обращения: 25.11.2020). [↑](#footnote-ref-611)
612. Достижение сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений в Российской Федерации. Отчет о лучших европейских практиках, октябрь 2019 года // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/Report\_POL\_2020\_rus\_web.pdf (дата обращения: 25.11.2020). [↑](#footnote-ref-612)
613. Сеть ХЕЛП // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://www.coe.int/ru/web/help-country/help-network (дата обращения: 08.12.2020). [↑](#footnote-ref-613)
614. Там же. [↑](#footnote-ref-614)
615. Rule 9.3 Communication from a NHRI (28/03/2019) in the case of SVINARENKO AND SLYADNEV v. Russian Federation (Application № 32541/08) // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result\_details.aspx?ObjectId=090000168093dd18 (дата обращения: 18.01.2021). [↑](#footnote-ref-615)
616. Проект федерального закона № 587542-7 «О внесении изменения в статью 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/587542-7 (дата обращения: 08.12.2020). [↑](#footnote-ref-616)
617. См. подробнее параграф 5.4 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-617)
618. Владимир Путин выступил с видеообращением на пленарном заседании юбилейной, 75-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64074 (дата обращения: 11.01.2021). [↑](#footnote-ref-618)
619. Заседание ЕАО посвящено 75-летию Великой Победы // Официальный сайт ЕАО. URL: https://eoalliance.org/news/zasedanie-eao-posvyashcheno-75-letiyu-velikoy-pobedy/ (дата обращения: 09.12.2020). [↑](#footnote-ref-619)
620. Recommendation № R (97) 14 of the Committee of Ministers to member states on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 1997 at the 602nd meeting of the Ministers’ Deputies) // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://rm.coe.int/16804fecf5 (дата обращения: 09.12.2020). [↑](#footnote-ref-620)
621. State of the rule of law in Europe: Reports from National Human Rights Institutions // Официальный сайт Европейской сети ГАНРИ. URL: http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/06/ENNHRI-State-of-the-Rule-of-Law-in-Europe-June-2020.pdf (дата обращения: 12.01.2021). [↑](#footnote-ref-621)
622. О деятельности Уполномоченного в период пандемии см. подробнее тематический доклад Уполномоченного «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-622)
623. См. подробнее о защите прав мигрантов параграф 2.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-623)
624. См. Заявление Совета Федерации в связи с дискриминацией русскоязычных граждан Украины. 24 июля 2020 г. // URL: http://council.gov.ru/media/documents/pdf/ywAOKwKcoEmqxCepoYKBLEATeWppCIT8.pdf (дата обращения: 05.02.2021); Заявление Совета Федерации в связи с продолжающимися ущемлениями прав русских и русскоязычных граждан Украины. 20 января 2021 г. // URL: http://council.gov.ru/activity/documents/123259/ (дата обращения: 05.02.2021); Мнение Венецианской Комиссии Совета Европы относительно Закона Украины «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного», Страсбург, 9 декабря 2019 г. // URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-624)
625. См. параграф 2.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-625)
626. См. Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 17 июня 1999 г. // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4635. [↑](#footnote-ref-626)
627. См. опрос Киевского международного института социологии // URL: http://kiis.com.ua/materials/pr/20200406\_pressconf/politics\_april%202020.pdf (дата обращения: 09.02.2021). [↑](#footnote-ref-627)
628. См. подробнее параграф 7.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-628)
629. См. подробнее параграф 7.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-629)
630. См. подробнее параграф 9.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-630)
631. См. подробнее параграф 5.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-631)
632. См. подробнее параграф 7.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-632)
633. См. параграф 2.7 и главу 10 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-633)
634. Образована рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62589 (дата обращения: 13.02.2021). [↑](#footnote-ref-634)
635. См. подробнее параграф 7.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-635)
636. См. подробнее параграф 7.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-636)
637. Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания: научно-методическое пособие // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/Metod\_ takt\_rassm\_26.11.2020.pdf (дата обращения 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-637)
638. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2020 г. № 330 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3247. [↑](#footnote-ref-638)
639. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2020 г. № ММ-П10-14087р. [↑](#footnote-ref-639)
640. См.: Стенограмма встречи Президента Российской Федерации Владимира Путина с членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 10 декабря 2020 года // Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/6513/ (дата обращения: 05.02.2021). [↑](#footnote-ref-640)
641. Лидия Михеева: «События 2020 года стали стимулом для трансформации общественно-государственного диалога» // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: https://www.oprf.ru/press/news/2617/newsitem/56345 (дата обращения: 07.02.2021). [↑](#footnote-ref-641)
642. Путин: Гражданское общество по определению суверенно // РГ. URL: https://rg.ru/2020/10/22/putin-grazhdanskoe-obshchestvo-po-opredeleniiu-suverenno.html (дата обращения: 07.02.2021). [↑](#footnote-ref-642)
643. Мониторинг гражданского общества в Российской Федерации // URL: https://www.slideserve.com/baker-orr/6547334 (дата обращения: 07.02.2021). [↑](#footnote-ref-643)
644. См. подробнее параграфы 8.2 и 8.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-644)
645. См. подробнее параграф 2.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-645)
646. Баранов В.М., Баранова М.В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3. С. 15–28; Бутина М.В. Тюремный дневник. М., 2020; Немытина М.В. Трансформации профессионального правосознания юристов в России // История государства и права. 2020. № 10. С. 55–58; Нечевин Д.К. Международное право и новый международный порядок // Евразийский юридический журнал. 2020. № 3. С. 31–35; Павленко Е.М. Новый взгляд на идею прав человека (к 15-летнему юбилею кафедры международного права и прав человека МГПУ) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 3. С. 74–80; Понкина А.А., Понкин И.В. Права врачей. 2-е изд., перераб. и  доп. М., 2020; Право и нравственность: научно-правовой и исторический анализ: монография / под ред. Д.К. Нечевина. М., 2020; Черников В.В. Административно-правовой режим применения полицейской силы: вопросы теории, законодательства и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. [↑](#footnote-ref-646)
647. Путин: «Гражданское общество по определению суверенно» // РГ. 2020. 22 окт. [↑](#footnote-ref-647)
648. См. подробнее параграф 1.2 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-648)
649. См. подробнее главу 6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-649)
650. См. подробнее параграфы 7.2, 8.1, 8.2, 8.3, 9.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-650)
651. См. подробнее параграф 7.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-651)
652. См. подробнее главу 6 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-652)
653. См. подробнее параграф 3.1 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-653)
654. См. подробнее параграф 3.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-654)
655. См. подробнее параграф 4.3 настоящего доклада. [↑](#footnote-ref-655)
656. Не учитывались общепринятые сокращения (напр., СМИ, ЖКХ), сокращенные наименования государственных органов, установленные официально (напр., Росгвардия, ЦИК России), а также сокращения, расшифровка которых давалась в тексте при первом использовании (СНИЛС, ИНН). [↑](#footnote-ref-656)